

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA

EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA VEŘEJNÉ EKONOMIKY

Kontrolní mechanismy na úrovni obce

Control Mechanisms at the Municipal Level

Student: Mgr. Tomáš Hof

Vedoucí bakalářské práce: Ing. Iveta Vrabková, Ph. D.

Ostrava 2012

Mistopřísežně prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci včetně příloh vypracoval samostatně a uvedl jsem všechny použité prameny a literaturu.

V Ostravě dne 11. 5. 2012

.....

Mgr. Tomáš Hof

Obsah

1. ÚVOD.....	1
2. FUNKCE KONTROLY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	2
2.1. Systém veřejné správy v České republice	2
2.2. Význam a úkoly kontroly	6
2.3. Kontrolní systémy obce	10
3. CHARAKTERISTIKA SPRÁVY MĚSTA KOPŘIVNICE	13
3.1. Obecná charakteristika města Kopřivnice	13
3.2. Orgány města Kopřivnice	16
3.3. Hospodaření města Kopřivnice	23
4. UPLATŇOVÁNÍ KONTROLNÍCH MECHANISMŮ V PODMÍNKÁCH MĚSTA KOPŘIVNICE.....	27
4.1. Laická kontrola na úrovni města Kopřivnice	27
4.2. Profesionální kontrola na úrovni města Kopřivnice.....	31
5. ZÁVĚR.....	40
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	44
SEZNAM ZKRATEK.....	47
Prohlášení o využití výsledků bakalářské práce.....	48
SEZNAM PŘÍLOH	49

1. ÚVOD

Kontrola procesů a výstupů veřejné správy je důležitým aspektem jejího fungování, ať už se týká státní správy nebo samosprávy. Na všech stupních řízení veřejné správy by měly být dodržovány základní principy jejího fungování, které spočívají v efektivním využívání prostředků k jejímu výkonu, s tím je spojeno kritérium hospodárnosti a účelnosti. Bez účinných kontrolních mechanismů nelze vyhodnocovat probíhající činnosti a zajišťovat nejlepší možný výkon státní správy. Otázka fungování kontrolních mechanismů na úrovni obce je pak zvláště důležitá. Kvalita fungování a zajištění přiměřených kontrolních procesů by mělo být předpokladem pro efektivní fungování celého úřadu a zároveň s tím také obcí zřízených příspěvkových organizací vůči svým občanům. Dobře prováděná kontrola na úrovni obce, zajistí jako jeden ze svých efektů zvýšení důvěry občanů ve fungování místní samosprávy, zejména při transparentním a rychlém řešení jejich petic nebo stížností. Fungující veřejnoprávní kontrola zajistí efektivní využívání dotačních programů fyzickými i právníckými osobami ve městě, stejně jako dobře fungující příspěvkové organizace města pokrývající svými aktivitami některé základní potřeby občanů města. Podobně má kontrola pozitivní efekt na fungování samotného úřadu, kdy hledá skryté rezervy ve využívání lidských a finančních zdrojů. V oblasti laické kontroly realizované skrze volené instituce posiluje důvěru občanů v demokratické instituce díky jejich zapojení do kontrolních mechanismů obce.

Bakalářská práce se zabývá hodnocením kontrolních mechanismů ve veřejné správě na příkladu města Kopřivnice. Cílem bakalářské práce je charakterizovat a vyhodnotit kontrolní systém v podmínkách Městského úřadu Kopřivnice z hlediska profesionální a laické kontroly za stanovené období 2007 – 2011.

Pro tvorbu bakalářské práce byla použita jako studijní metoda rešerše odborné literatury, která poskytla základní metodologickou základnu další tvorby práce. Dále autor použil metodu deskriptivní analýzy, aby popsal problematiku obecného členění veřejné správy a systém fungování kontroly, jak je obecně nastaven v jednotlivých zákonných ustanoveních. Práce obsahuje také metodu komparativní analýzy používanou pro sledování vybraných ekonomických ukazatelů.

Bakalářská práce je rozdělena na pět kapitol. Obsahem druhé kapitoly je zhodnocení podoby veřejné správy v České republice, jejího fungování a vzájemného propojení v rámci přenesené působnosti. Další část první kapitoly se dále zabývá obecnými principy fungování kontrolních mechanismů ve veřejné správě. S tímto faktem je spojen význam kontroly pro jednotlivé orgány veřejné správy, včetně obecní samosprávy. Autor na závěr kapitoly vymezuje strukturu obecní samosprávy na úrovni obce a jednotlivé orgány samosprávy. Třetí kapitola se zabývá obecnou charakteristikou města Kopřivnice. Patří sem například zhodnocení historického a správního vývoj obce. Dalším důležitým ukazatelem je struktura neziskových organizací zřizovaných městem. Kapitola dále obsahuje srovnání obecné struktury obce s popisem orgánů v Kopřivnici a jejich vymezením spolu s příslušnými kompetencemi. Na závěr kapitoly je stručně analyzováno hospodaření obce vzhledem k jeho základním ukazatelům. Čtvrtá kapitola se zabývá fungováním kontroly na úrovni města Kopřivnice. Nejprve z hlediska laické kontroly, kdy se hodnotí role občanů v kontrolním procesu. Druhá část pak poskytuje hodnocení profesionální kontroly na úrovni obce. Profesionální kontrola je brána podle svého rozdělení na vnitřní a veřejnoprávní, kromě toho práce ve čtvrté kapitole obsahuje hodnocení dalších kontrolních mechanismů realizovaných na úrovni města. Závěr hodnotí a sumarizuje získané poznatky.

2. FUNKCE KONTROLY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

2.1. Systém veřejné správy v České republice

Veřejná správa je pojmem, s nímž se pracuje v širším kontextu užití. Může se jednat buď o specifický druh činnosti, tzv. materiální pojetí, případně o konkrétní instituci nebo systém institucí, formální pojetí. Jednotlivé organizace veřejné správy získávají pro výkon svých činností přesně vymezenou moc záviselou na stupni plnění jejich úkolů a jejich územně určeném působení v rámci státu. (Hendrych, 2009).

Výše zmíněná moc pramení z Ústavy České republiky, konkrétně je veřejná správa spojována s mocí výkonnou. Na jejím základě se dále konstituují další stupně a druhy veřejné správy. V tomto bodě pak dochází k zásadnímu rozdělení veřejné správy na státní správu, jejíž chod zajišťuje stát, a samosprávu, v rámci níž se jednotlivé právní subjekty spravují samostatně. Existuje však také skupina organizací obtížně zařaditelná do jedné s výše jmenovaných

skupin, které jsou tak dále souhrnně považovány jako ostatní veřejná správa. (Hendrych 2009).

Dle E. Horzinkové a V. Novotného, „*můžeme státní správu¹ vnímat jako realizaci výkonné moci státu. Je organizační činností vymezenou právními předpisy, které za její výkon činí odpovědným určité instituce.*“ (Hrozinková, Novotný 2010, s 14.) Stát svěřuje mocenské role v rámci státní správy několika hlavním vykonavatelům. Prvním je hlava státu, respektive prezident republiky. Nejvyšším orgánem výkonné moci v České republice pak je její vláda opírající se ve svém postavení o platné zákony státu. Na poli veřejné správy má široké uplatnění, protože svými rozhodnutími ovlivňuje nejenom přímo podřízené instituce, např. ministerstva, ale také jiné orgány veřejné správy, které jí nejsou přímo podřízené, jako jsou krajské nebo obecní úřady. Pro svoji administrativu využívá Úřad vlády. Na vládu s všeobecnými pravomocemi navazují ministerstva se specificky určeným polem správy vybrané problematiky na celém území státu a kromě toho také správní úřady s celostátní působností², jež mohou být řízeny buď vládou, nebo příslušným ministerstvem. Do skupiny přímé státní správy patří ještě veřejné sbory³, za něž jsou pokládány jak ozbrojené, tak neozbrojené organizace vykonávající ve státě příslušnou legislativou určené aktivity. Za specifický druh úřadů přímé státní správy jsou označovány ještě Úřad pro ochranu osobních údajů a Rada České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání. Oběma organizacím je umožněno spravovat svoji problematiku, aniž by byly závislé na výkonu státní správy a pod kontrolou vlády. (Hendrych, 2009).

Celá organizační struktura veřejné správy popsaná výše se řadí k přímé státní správě, nicméně se jedná jen o jeden ze tří hlavních segmentů státní správy. Dalším z nich je tvořen samosprávným řízením různých typů veřejných organizací, které vykonávají v rámci své působnosti nejenom roli samosprávnou, ale zajišťují také přenesený výkon státní správy, který na ně byl delegován v různě vymezeném rozsahu podle příslušné legislativy. V tomto ohledu se pak mluví o nepřímé státní správě. Hlavní skupinou právních subjektů patřících do tohoto

¹ Samotnou státní správu lze specifikovat detailnějším dělením. Jedná se především o míru její působnosti vzhledem k vykonávaným pravomocem, může být všeobecná, jako je u vlády, nebo pouze dílčí např. u příslušného ministerstva zajišťujícího pouze svůj daný resort. Druhým rozdělením je poté forma výkonu pravomocí svěřených dané organizaci. Lze rozlišovat přímý výkon státní správy přes orgány státu, nebo nepřímý skrze její delegaci např. na obce a kraje. (Hendrych 2009)

² Jako příklad takových úřadů podléhajících vládě lze uvést Český statistický úřad, Komisi pro cenné papíry nebo Energetický regulační úřad. Naopak do skupiny celostátně působících úřadů podřízených příslušným ministerstvům patří např. Český telekomunikační úřad, Česká správa sociálního zabezpečení a další.

³ Za veřejné sbory lze považovat Policii České republiky nebo Správu požární ochrany.

segmentu jsou územně správní celky. Ty zastupují obce a kraje realizující především státní správu na místní úrovni. Její obsah určuje množství přenesené působnosti na daný subjekt. Všechny krajské úřady provádějí výkon přenesené státní správy ve stejném rozsahu a spolu s tím zajišťují své fungování v oblasti samostatné působnosti.⁴ Jiná situace je pak u obcí. Vzhledem k jejich počtu a disproporcím mezi jednotlivými sídly, musel být diferencován také přístup státní správy k jejich kompetencím. Prvním typem jsou obecní úřady se základní přenesenou působností. Jedná se o takovou působnost, která vyplývá explicitně ze zákona každé samosprávné jednotky. Druhá skupina je tvořena pověřenými obecními úřady. Obcí s pověřeným úřadem nebo rozšířenou působností byl stanoven správní obvod, jehož obyvatelstvo je povinno dané záležitosti vyřizovat na určeném obecním úřadě.⁵ Za specifický územní orgán vykonávající nepřímo státní správu lze považovat újezdní úřady. Realizují výkon státní správy na území se zvláštním režimem, které jsou podřízené Ministerstvu obrany.⁶ (Hrozinková, Novotný, 2010).

Výjimečné postavení v této hierarchii samosprávy a nepřímého výkonu státní správy přísluší hlavnímu městu republiky. Praha jako hlavní město státu je definováno nejenom jako obec, ale v rozsahu svých kompetencí se staví na roveň krajů. Pro přesné vymezení postavení hlavního města bylo nutné vydat samostatný zákon.⁷ Druhým specifickým orgánem pro výkon nepřímé státní správy jsou regiony soudržnosti⁸ zřízené vzhledem k účasti České republiky v Evropských společenstvích. (Hendrych, 2009).

Kromě územních samospráv provázaných delegací různých kompetencí se státní správou existuje v systému veřejné správy ještě široce rozvětvená zájmová samospráva. Na rozdíl od územní samosprávy lze vidět hlavní kritérium jejich specifikace na členském základě. Jak uvádí Hrozinková a Novotný, *„jsou hlavním představitelem zájmové samosprávy profesní*

⁴ Stěžejním legislativním opatřením je zákon č. 129/2000 o krajích. Díky němu byly položeny základy fungování a samosprávných kompetencí kraje.

⁵ Klíčovými legislativními opatřeními se jeví v této souvislosti zákon č. 128/2000 Sb. o obcích. Jeho obsahem je odkaz na rozšířenou působnost obecních úřadů. Pro stanovení obcí s rozšířenou působností a pověřeným obecním úřadem je pak důležitý zákon č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Relevantním dokumentem pro stanovení pověřených obecních úřadů je také vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

⁶ Na území České republiky se nachází celkem 5 vojenských úřadů. Jedná se jmenovitě o Vojenský úřad Boletice, Brdy, Březina, Hradiště a Libavá.

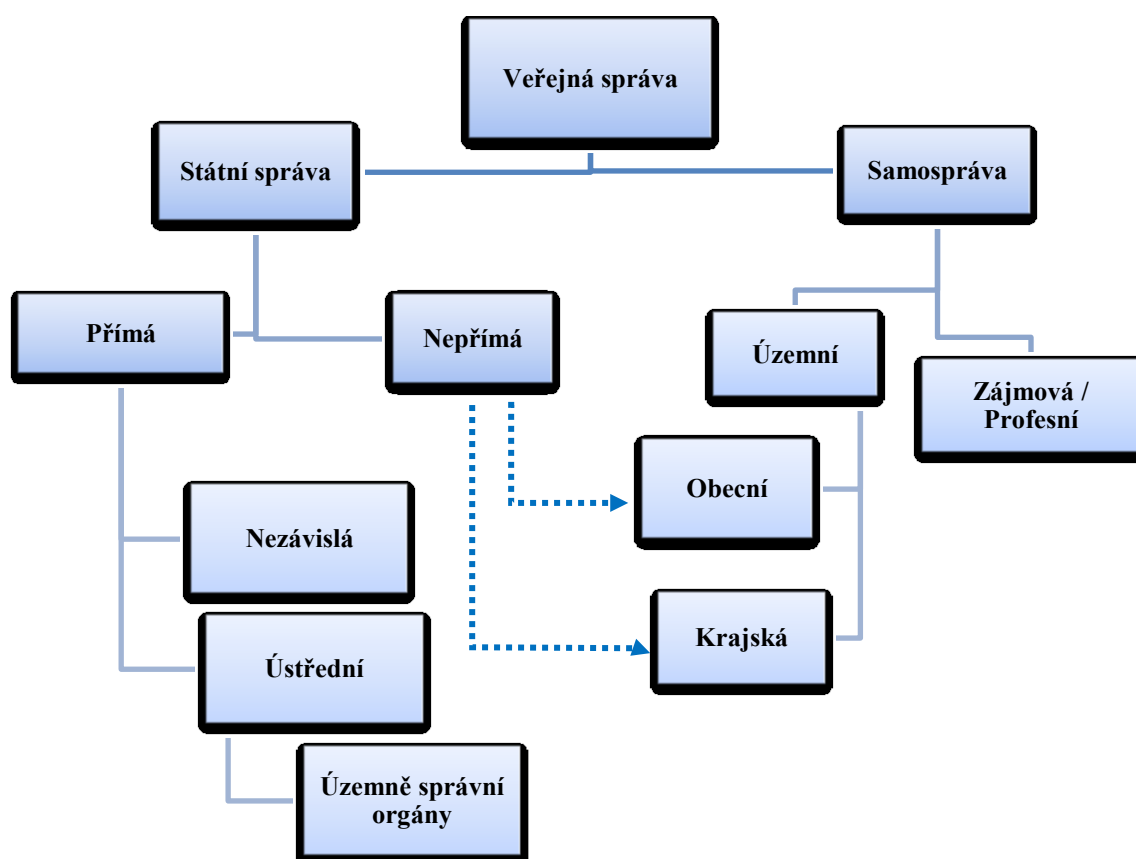
⁷ Zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze.

⁸ Zákon č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje vymezuje regiony soudržnosti a roli jednotlivých organizací v procesu podpory regionů.

komory s povinným členstvím. Příkladem ostatní samosprávy mohou být i veřejné pojišťovny, na které je do určité míry veřejná správa také delegována a v omezené míře také vysoké školy.“ (Hrozinková, Novotný, 2010, s. 65.)

Do poslední kategorie právních subjektů vykonávajících veřejnou správu lze zařadit, takové organizace, které nemají jasně stanovené postavení a účel vzhledem k hodnotícím kritériím pro zařazení do některé z předešlých skupin veřejné správy. Jejich výčet je pak poměrně bohatý.⁹ Patří sem také rozšířené dobrovolné svazky obcí¹⁰, které se konstituují jako právnické osoby s možností společného vedení širokého spektra činností. Schematické rozdělení veřejné správy, jak bylo charakterizováno v této podkapitole, lze vyčíst z následujícího Obr. 2.1.

Obr. 2.1.: Struktura veřejné správy v České republice.



Zdroj: Hendrych, Organizace veřejné správy v ČR, 2009, s. 197., vlastní zpracování.

⁹ Z hlediska právní formy jde o tyto subjekty: veřejné ústavy, veřejné podniky, nadace a nadační fondy, obecně prospěšné společnosti a veřejné výzkumné instituce, jak uvádí Hrozinková a Novotný (2010, s. 77)

¹⁰ Legislativní oporu mají dobrovolné svazky obcí v zákoně č. 128/2000 Sb. o obcích.

2.2. Význam a úkoly kontroly

Kontrola ve veřejné správě je důležitým prvkem jejího fungování. Dodává zpětně informace systému řízení daného orgánu veřejné správy, zejména jeho řídicím složkám. Jejím nezbytným předpokladem jsou rozhodovací procesy realizované na různých úrovních správních institucí. Ty jsou základem pro posouzení korektnosti proběhnuvšího rozhodovacího úkonu. Hlavním výstupem kontroly je hodnotící role při dosahování definovaných cílů stanovenými prostředky a postupy. Druhým hlavním výstupem kontroly je její fungování jako pod systému řízení při rozhodovacích procesech. Stupeň a druh kontroly závisí na podmínkách, v nichž jsou realizovány rozhodovací procesy organizace. Klasifikaci kontroly lze roztřídit na základě různých kritérií a to zejména podle objektu kontroly, kontrolované stránky, času a realizující kontrolní instituce. Kontrola ve veřejné správě se dostává do vztahu s auditem¹¹ ve veřejné správě. Oba procesy jsou součástí systému řízení a mají částečně shodné pole působnosti, přičemž audit je považován za vyšší formu kontroly v rámci organizace. (Ochrana, 2010)

Kontrolu mohou vykonávat různé subjekty zařazené v organizaci veřejné správy, počínaje ministerstvy a dalšími ústředními správními úřady státu. Podobně na regionálním stupni je kontrola prováděna orgány územní samosprávy. Poslední velkou skupinou jsou pak takové orgány státní správy, které provádějí specializovanou kontrolu, odborný dozor nebo inspekci. Kontrolu provádějí příslušné organizace zejména z vlastního podnětu, vzhledem k aktuálním potřebám kontroly, na základě dožadání oprávněných orgánů, kdy je nutné znát stanovisko kontrolního orgánu, případně v jiných případech, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Kontrola je zajišťována nejen z iniciativy kontrolních orgánů, ale také v rámci jiných státních orgánů, požádat o kontrolu příslušné pověřené orgány státní správy. (Zákon č. 552 ze dne 6. prosince 1991 o státní kontrole, 2012)

¹¹Audit představuje uvnitř veřejné správy nezávislý útvar podléhající přímo starostovi města. Všechny obce s více než 15 tisíci obyvateli, mají povinnost jeho zřízení. Interního auditora obce jmenuje na návrh starosty rada obce. Jeho hlavní role je v nezávislém a objektivním přezkoumání fungování orgánů veřejné správy, což znamená např. prověření účinnosti rozhodovacích procesů vzhledem k aktuálním rizikům, nebo posouzení dosažených výsledků vzhledem ke schváleným záměrům. Interní audit lze podle výkonu rozdělit na finanční audit, audit systému a audit výkonu. (Zákon č. 320/2001 Sb. ze dne 9. srpna 2001 o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), 2012)

Klasifikační hlediska jednotlivých kontrol jsou spolu ve vzájemných vztazích. Objektová kontrola zajišťuje výběr omezené skupiny objektů podléhající kontrole. Danou skupinu objektu hodnotí kontrolor z hlediska formální případně obsahové kontroly. Díky určení kontrolovaných objektů může kontrolující subjekt provádět další kriteriální rozlišení kontroly vzhledem k monitorování formální stránky jednání organizace, kde se sleduje soulad jejích kroků s danými předpisy, nebo obsahová stránka jednání zaměřená na dosažení příslušného cíle. Díky tomu je obsahová a formální kontrola ve vzájemné komplementaritě. Použitím obou metod se předchází případným chybám v kontrolním procesu. Důležitým prvkem kontroly se stává časové hledisko, definující okamžik vstupu kontrolního subjektu do probíhajících rozhodovacích procesů a jejich zhodnocení. Podle dané instituce a jejich aktivit se realizuje předběžná, průběžná nebo následná kontrola. Posledním zásadním rozlišovacím kritériem kontroly je její realizátor. Může se v tomto ohledu jednat o interní kontrolní řízení, které zastřešuje organizace vlastními zdroji, případně kontrolu realizuje vnější subjekt. (Nemec, Ochrana, Pavel, Šagát, 2010)

Kritérium interní a externí kontroly je rozlišováno v rámci organizace správy veřejné kontroly jako funkční působnost kontrolních orgánů vzhledem ke kontrolovaným subjektům veřejné správy. Do externí kontroly se zahrnuje parlamentní kontrola spočívající v dohledu nad činností výkonné moci. Díky tomuto principu kontroly na nejvyšším stupni organizace veřejné správy je i pro její další patra organizační struktury určen základní demokratický princip kontroly ve veřejné správě. Ten spočívá v možnosti kontroly všech činností veřejné správy pomocí volených zastupitelských sborů. Za další typ je považována kontrola rozpočtová a účetní zaměřená na hospodaření organizací veřejné správy s přidělenými finančními prostředky. V rámci členění externí kontroly hraje důležitou roli také soudní kontrola zastřešující svým dohledem kontrolu zákonnosti veřejné správy a ochranu práv kontrolovaných subjektů. Specifickým orgánem externí kontroly je veřejný ochránce práv. V podstatě zajišťuje ochranu občana před nesprávnou rozhodovací činností úřadů. Veřejný ochránce práv získal v tomto ohledu široké pole působnosti, jelikož je při své činnosti vázán jen literou zákona. Interní kontrola je úžeji profilovaná, představuje ji specifický druh řízení dané organizace, který si sám stanoví jakým způsobem takovou kontrolu provádět vzhledem k potřebám dané organizace. (Hendrych 2009).

Kromě pravomocí kontroly stanovenými jednotlivými kontrolními orgány státní správy bude nutné kontrolní proces blíže přiblížit také z hlediska časového. Rozlišuje se předběžný stupeň kontroly, při níž se ověřuje, zda plánované operace pověřených kontrolních orgánů odpovídají právním předpisům a zda jsou jejich cíle v souladu s dokumenty závaznými pro organizační jednotku veřejné správy.¹² Průběžná veřejnoprávní kontrola pak zajišťuje zejména kontrolu hospodaření a čerpání finančních prostředků. Podle příslušné legislativy jsou v ní obsažena zejména tři základní rozlišovací kritéria. Ta souvisejí za prvé s nutností dodržovat dané podmínky při vypořádávání účetních operací schválených v rámci závazných procesních dokumentů. Druhé kritérium je charakterizováno nutností přizpůsobovat realizaci plánovaných operací vzhledem k objektivně indikovaným změnám ekonomických aj. podmínek ovlivňujících realizaci projektu. Konkrétní snaha o eliminaci potenciálního problému se stala předmětem kontroly. Za třetí pak průběžné veřejnoprávní kontrola monitoruje činnost informačního systému spočívající v tom, zda organizace provádí včasnou přípravu dokumentů nutných k vyhodnocování plnění uskutečňovaných operací. Posledním krokem časového rozlišení kontroly je následná kontrola realizovaná po konečném vyúčtování. Kontrolní orgány mají povinnost zkoumat údaje o hospodaření s veřejnými prostředky a zjišťovat, zda došlo k věrnému zobrazení jejich pohybu a nakládání s nimi. Realizované operace musí být uskutečněny s ohledem na základní principy hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. Kontrolovaná organizace v rámci následné kontroly dokládá také své kroky provedené v reakci na výhrady z výstupů předběžné a průběžné kontroly, například zda byla vydána opatření pro nápravu nedostatků a odstranění rizik. (Zákon č. 320 ze dne 9. srpna 2001 o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, 2012)

Základní rozdělení fungování kontroly vypovídá o jejích úkolech, které ji byly přiřazeny na jednotlivých stupních organizačního schématu veřejné správy. Význam kontroly je ve svých důsledcích spjat a využit jednak při hodnocení fungování veřejné správy, čímž zabraňuje degeneraci veřejné správy v jejích rozhodovacích procesech na základě možnosti uplatnit při chybných výstupech rozhodovacích procesů restriktivních opatření, zároveň proces kontroly zajišťuje omezení výkonné moci ve státě jasnými pravidly. Ve veřejné správě jsou výstupy kontroly relevantní materiálem pro zjišťování její funkcionality opírající se o vzájemné vazby

¹² Závazným dokumentem může být např. rozpočet schválený zastupitelstvem obce, smlouvy uzavřené organizační jednotkou s jinými subjekty, které ji zavazují ke splnění specifických kritérií v rámci projektů.

mezi vloženými finančními prostředky a dosaženými výsledky a předpoklady formulovanými veřejnou správou na začátku realizovaných procesních postupů jako úkoly, cíle a výsledky dosažené při ukončení daného procesu. Závěry kontroly jsou následně vztáhnuty k základním kritériím hodnocení veřejné správy. Klíčovými kritérii jsou efektivnost, hospodárnost a účelnost. (Hendrych 2009).

Princip efektivnosti může být sledován na více úrovních, podle zákona č. 320 ze dne 9. srpna 2001 o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, 2012, dále jen zákon o finanční kontrole ve veřejné správě, § 2, kde se říká, že „*efektivnost je takové využití prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění.*“, z čehož vyplývá pohled na efektivitu jako poměr mezi velikostí vstupů a výsledným množstvím výstupů, při němž se mají maximalizovat výstupy. V oblasti veřejné správy pak efektivitu charakterizuje schopnost racionalizace rozhodovacích procesů veřejné správy závisující na vnitřní struktuře státní správy. Stejně tak zákon o finanční kontrole ve veřejné správě, § 2 definuje kritérium hospodárnosti, která je charakterizována jako „*takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených cílů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů.*“ Fungující státní správa má používat minimální přiměřené množství prostředků pro optimální realizaci rozhodovacích procesů. Tím se hospodárnost dostává do vztahu s účelností. To se stává posledním kritériem zmíněným v zákonu o finanční kontrole ve veřejné správě, kde je účelnost popsána jako „*takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.*“ Definované kritérium účelnosti může být v protikladné pozici s efektivností případně také hospodárností fungování veřejné správy. Kontrola ve veřejné správě proto musí hledat průnik jednotlivých tří klíčových kritérií a to na základě identifikace objektivních podmínek při konkrétních rozhodovacích procesech. (Hendrych 2009)

Kromě základních hodnoticích kritérií uvedených také v příslušném zákoně, lze uvažovat o doplňkových kritériích hodnocení funkcionality veřejné správy. Příkladem jsou ukazatele kvality poskytovaných služeb, kde musí být ovšem stanoveny vhodné standardy pro následnou kontrolní činnost. Kritérium hodnocení může korespondovat také s mírou spravedlnosti v rámci redistribuce poskytovaných prostředků danou organizací z veřejných prostředků. (Ochrana 2010) S rostoucím množstvím hodnoticích kritérií ovšem roste

komplexnost zorného pole kontrolní činnosti, což klade vyšší nároky na vybalancování souvztažnosti mezi kritériálními hodnoticími ukazateli¹³.

2.3. Kontrolní systémy obce

Pro definování kontrolního systému obce je nutné přiblížit podobu obce samotné, respektive to, jak je vnímána v příslušné legislativě. Ve znění zákona č. 128 ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecním zřízení), 2012, dále jen zákon o obcích, § 1, je „obec základním územním samosprávným společenstvím občanů, tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.“ V zákoně je dále obsažena specifikace jednotlivých typů obcí a zejména rozsah jejich pravomocí, který se dělí na samostatnou působnost omezenou zákonem a přenesenou působnost na základě příslušných zákonů. Do samostatné působnosti přitom patří všechny druhy správních činností, které nejsou omezeny zákonem. Hlavním orgánem obce je její zastupitelstvo. V případě splnění zákonných podmínek lze zřídit obecní radu¹⁴. Posledním důležitým orgánem obce je její starosta, který v případě nezřízení obecní rady zajišťuje výkon jejich pravomocí. Mimo volené orgány města stojí obecní úřad, v jehož čele stojí starosta. Obce mohou s přihlédnutím ke svým pravomocím zřídit funkci tajemníka obecního úřadu, zejména v závislosti na rozsahu vykonávané přenesené působnosti obce. Role obecního úřadu při kontrolních činnostech spočívá především v plnění úkolů stanovených zastupitelstvem, odborné a materiální podpoře výborů nebo komisí, a především v práci příslušných zaměstnanců určených pro kontrolu v rámci působnosti obecního úřadu. Dále může obec pro výkon své samostatné působnosti zakládat organizace buď v podobě právnických osob, nebo případně příspěvkových organizací, které podléhají její kontrole. Obec veřejná správa pojímá jako nejmenší komplexní organizační jednotku místní samosprávy, což je podpořeno její ekonomickou nezávislostí. Jednotlivá rozhodnutí obecních orgánů v rámci samostatné působnosti jsou ovšem nejen pod dohledem obecních samosprávných orgánů, ale zároveň vyšších územně správních nebo centrálních orgánů, které mohou příslušné sporné rozhodnutí obce revokovat. Ministerstvo vnitra má za úkol koordinovat výkon přenesené působnosti u jednotlivých obcí. (Zákon o obcích, 2012).

¹³ Příkladem dalších dodatečných hodnoticích ukazatelů kontroly, může být např. princip úspornosti a přiměřenosti. Ty mohou být brány jako dodatečné projevy tří základních hodnoticích kritérií, kdy úspornost vychází v hospodárnosti a přiměřenost koresponduje s účelností v rozhodovacích procesech. (Hendrych 2009)

¹⁴ Rada obce je volena jen v případě, že zastupitelstvo obce čítá alespoň 15 členů. Počet jeho členů není větší než 1/3 počtu zastupitelů. Přitom musím jít o lichý počet členů v rozmezí 5 až 11. (Zákon č. 128/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecním zřízení), 2012)

Funkci kontroly v obecním zřízení lze rozdělit do více okruhů. Jedná se o kontrolu vnitřní, veřejnoprávní a vnější. Vnitřní kontrolu vykonává daná obec vůči sobě samé. Ta je rozdělena na kontrolu v rámci obecního úřadu, realizovanou ze strany vedoucích pracovníků odborů, popřípadě oddělení, kde má specifické postavení odbor nebo oddělení kontroly. Druhým okruhem kontrolní činnosti je veřejnoprávní kontrola prováděná vůči organizacím zřízeným jako organizační složky města. Posledním okruhem zůstává vnější kontrola realizovaná vůči obci ze strany vnějších subjektů, jako je ministerstvo vnitra, případně krajský úřad a jiné relevantní subjekty. První a druhý okruh kontrolní činnosti se realizuje na základě samosprávního rozhodování a veřejné volby, kde se pro každou obec uplatňují samostatné rozhodovací a kontrolní procesy. Rozhodujícím kritériem pro realizaci kontroly je míra nezávislosti subjektů provádějících kontrolní činnosti na kolektivním a individuálním statutárním orgánu. Ústřední roli zde mají orgány obce, kterým je legislativou dána pravomoc v rozhodovacích principech. Společným prvkem rozhodovacích procesů obecních orgánů má být účelné a hospodárné nakládání s majetkem obce v mantinelech vyplývajících z vymezené působnosti. Faktickou kontrolu přináší každoročně realizovaná kontrola hospodaření obce ze strany krajského úřadu nebo auditorské společnosti. (Zákon o obcích, 2012).

Zastupitelstvo obce jako její nejvyšší orgán hraje v kontrolních procesech rozhodující roli. Jsou jím delegovány pravomoci nutné pro realizaci kontroly dalším orgánům obce. Rozhodující roli v procesu kontroly podporuje možnost vyhradit si pro rozhodování zastupitelstva další pravomoci v rámci samostatné působnosti nad rámec pravomocí vymezených příslušnou legislativou. Pro realizaci kontrolních činností si zastupitelstvo vytváří výbory s iniciativními a kontrolními pravomocemi. Ze zákona musí být zřízen kontrolní a finanční výbor. Jejich působnost je u finančního výboru v oblasti kontroly nakládání s majetkem města a jeho hospodařením. Kontrolní výbor má jako hlavní funkci provádět kontrolu plnění usnesení orgánů města a dohlížet, zda jsou ostatními zřízenými výbory stejně jako obecním úřadem dodržovány právní předpisy. Kromě těchto předem definovaných kontrolních pravomocí výborů, má zastupitelstvo obce možnost pověřit některý ze svých výborů kontrolními úkoly. Díky této možnosti smí kontrolní pravomoci výborů nabývat různých podob a důležitosti. (Zákon o obcích, 2012).

Fakticky se výkonným orgánem stává rada obce, případně starosta, není-li rada obce zřízena. Hlavním úkolem je realizace rozhodnutí zastupitelstva obce spojená zejména se zajištěním

dodržování schváleného rozpočtu. Dále pak plní funkci zřizovatele u právnických osob a organizačních složek založených městem, čímž je zajištěn předpoklad kontroly hospodaření těchto městských organizací. S tím souvisí také pravomoc kontrolovat plnění úkolů ze strany obecního úřadu v oblasti obecné působnosti, a také schvalování organizačního řádu příslušného obecního úřadu. Svým usnesením může rada obce schvalovat podobu vnitroorganizačních směrnic sloužících jako manuál pro provádění kontrolní činnosti na úrovni obce. K výkonu svých činností smí ustanovovat komise, které zajišťují specializované úkoly, jsou tudíž poradním orgánem rady a mohou radě připravovat detailnější podklady pro její budoucí rozhodnutí. (Zákon o obcích, 2012).

Starosta obce hraje v kontrolních procesech obce také svou roli. Do své funkce je jmenován zastupitelstvem obce, které jej může odvolat. Kromě toho, že iniciuje přezkoumání hospodaření obce, plní na území obcí bez rady většinu jejich úkolů i v oblasti kontroly. Tato role je posílena i v obcích, kde není v rámci obecního úřadu zřízena funkce tajemníka. V tom případě zajišťuje realizaci pravomocí přenesené působnosti na úrovni obecního úřadu. Kontrolní roli disponuje také v rámci působnosti rady obce, kdy může pozdržet realizaci jejího usnesení a problémový bod nechat projednat zastupitelstvem obce. (Zákon o obcích, 2012).

Důležitou roli hraje také dozor nad vydávanými obecně závaznými vyhláškami obcí. Legislativní základ této kontroly je opět stanoven v zákoně č. 128/2000 Sb. o obcích. Tento dozor a s ním spojená kontrola je uskutečňován nad výkonem samostatné i přenesené působnosti. Výstupy ze samostatné působnosti obcí kontroluje Ministerstvo vnitra, na přenesenou působnost obcí pak dohlíží příslušný krajský úřad. Z hlediska zákona o obcích byl definován dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obce spojených s dalšími rozhodnutími orgánu obce v samostatné působnosti. Ministerstvo vnitra dohlíží, zda nejsou schválené vyhlášky a rozhodnutí orgánů obce v kolizi s právním řádem státu. Dále jsou dle zákona o obcích kontrolována rozhodnutí obce v přenesené působnosti. Tato kontrola je v působnosti příslušného krajského úřadu, který má pravomoc zjednat ve stanovené lhůtě nápravu a usnesení obce nejprve pozastavit případně poté zrušit. V případě statutárních obcí doplňuje právní úprava ještě dozor nad vydáváním a obsahem usnesení orgánů městských obvodů a územních částí v jejich samostatné působnosti. Kontrolou právní korektnosti těchto

usnesení je pověřen magistrát daného statutárního města. Jeho pravomocí je realizaci usnesení pozastavit do sjednání nápravy, nebo ji úplně zrušit. (Horáková 2009)

Jelikož kontrola na úrovni obce je zde hodnocena z komplexního hlediska, bude v práci zmíněna i participace občanů obce na kontrole v rámci jejího fungování. Pokud odhlédneme od práva občanů volit si své zástupce do zastupitelstva obce, aby zde rozhodovali o jejím chodu, mohou využít svého práva zasahovat do chodu obce i jinak, a to nejen v době voleb. Občané mohou vznášet na jednání zastupitelstva dotazy týkající se projednávaných bodů, vyjadřovat se k rozpočtu obce, nahlížet do usnesení a zápisů z jednání orgánu obce, požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti obce jejími orgány, případně orgánům obce předkládat připomínky, návrhy a podněty. Samostatná kontrolní působnost je optikou tohoto pohledu dána i jednotlivým zastupitelům obce, kteří mohou také vznášet dotazy, připomínky a podněty ve vztahu k jednotlivým orgánům obce a navíc mají právo požadovat od zaměstnanců úřadu a organizačních složek obce informace související s výkonem jejich funkce, což zastupiteli zajišťuje dostatečné pole působnosti pro samostatnou kontrolní činnost. (Zákon o obcích, 2012).

3. CHARAKTERISTIKA SPRÁVY MĚSTA KOPŘIVNICE

3.1. Obecná charakteristika města Kopřivnice

Obec Kopřivnice leží v Severomoravském kraji. V rámci nižšího územně správního členění patří do bývalého okresu Nový Jičín a má status obce s rozšířenou působností. Samotné město Kopřivnice se člení na několik částí. Většina obyvatel žije v samotné Kopřivnici, zbývající občané žijí ve třech místních částech Lubina, Vlčovice a Mniší.

Z historického hlediska lze spatřovat větší rozvoj osídlení již ve 13. století. Skutečný rozvoj obce byl ovšem nastartován až ve druhé polovině 19. století v souvislosti s rozvojem průmyslu, konkrétně výrobou automobilů a vagonů, díky čemuž také v prvních desetiletích 20. století došlo k prudkému růstu počtu obyvatel. Důsledky tohoto vývoje jsou patrné i v transformaci správy obce, již v roce 1910 totiž získala statut městyse. Díky dalšímu růstu průmyslové výroby a kumulaci obyvatel přistoupila v roce 1948 vláda k tomu, že Kopřivnici

udělila status města. Městský znak však město získalo až v 1966. Také v druhé polovině 20. století rostl význam Kopřivnice jako průmyslového centra, což mělo za následek i snahu o její územní a správní expanzi do okolí spojenou s potřebami automobilového průmyslu. Hmatatelnými územně správními důsledky byla integrace přilehlých obcí pod kopřivnickou správu, v roce 1976 se jednalo o Závěšice¹⁵ a o dva roky později o dříve samostatné obce Lubina, Mniší a Vlčovice. Díky integraci vzrostl počet obyvatel a také územní rozloha obce. V souvislosti s průmyslovou expanzí a růstem počtu obyvatel se ve druhé polovině 20. století rozvinuly také služby pro občany města, zejména pak vybudováním sítě základních škol a vznikem střední průmyslové školy pro potřeby místního průmyslu. (Jurok, Brichtová, Dorčák, Müller, Chobot, 1998)

Po roce 1989 došlo vlivem změny politických, ale především makroekonomických poměrů k zastavení geografického růstu počtu obyvatel, postupné stagnaci a jejich následnému úbytku. Vlivem transformace hospodářství a ztrátě odbytišť místního průmyslu, vzrostla nezaměstnanost a občané se začali vystěhovávat. Počet obyvatel tak z více než 24 tisíc v roce 1991 poklesl na 22 899 při posledním sčítání v roce 2011. V uplynulých deseti letech se městu podařilo průmysl na svém území výrazně oživit zřízením průmyslového parku na okraji města, který pomohl řešit nezaměstnanost a zároveň využít potenciál místní pracovní síly, zaměřené na automobilový průmysl. (Oficiální web města Kopřivnice)

Díky své velikosti se město vyznačuje rozvinutou sítí vzdělávacích, kulturních i sportovních institucí pod patronací jak města samotného, tak i dalších neziskových organizací, jež zajišťují podporu občanům. Seznam organizací zřízených městem je poměrně bohatý. Jedná se v první řadě o školská zařízení. Školky jsou sdruženy od roku 2003 pod jednu příspěvkovou organizaci řídící jejich chod. Ta má celkem sedm poboček přímo ve městě a dvě v místních částech, přičemž v samotném městě působí čtyři školky a v místních částech dvě malotřídky.¹⁶ Kromě těchto školských zařízení spadajících pod správu města v obci fungují školská zařízení, jejichž správa je svěřena jiným subjektům, jedná se o jednu základní školu a speciální školská zařízení pro hendikepované.¹⁷ Ve městě se nachází jen jedna střední škola¹⁸,

¹⁵ Obec Závěšice se opětovně osamostatnila v roce 1991.

¹⁶ Jedná se o následující základní školy: ZŠ a MŠ 17. listopadu, ZŠ Alšova, ZŠ dr. Milady Horákové, ZŠ Emila Zátopky, ZŠ Lubina, ZŠ Mniší.

¹⁷ Biskupství ostravsko – opavské ve městě zřizuje ZŠ sv. Zdislavy a Moravskoslezský kraj je zřizovatelem ZŠ, Kopřivnice, Štramberská 189 a ZŠ a MŠ Motýlek, Kopřivnice, Smetanova 1122.

kteřá vznikla sloučením dříve existujících subjektů vlivem snížení stavu žáků. Pro mládež jsou ve městě také hned dvě umělecké školy¹⁹ a Dům dětí a mládeže pro trávení volného času a zájmové koníčky dospívajících. Další významnou oblastí dotýkající se života obyvatel je sport ve městě a působnost místních klubů. Pro správu většiny sportovišť město zřídilo příspěvkovou organizaci, Správa sportovišť Kopřivnice, kromě toho podporuje sportovní kluby působící na jeho katastru. Pro účel práce je vhodné zmínit zejména Klub házené Kopřivnice, který hraje v mužích nejvyšší republikovou soutěž. (Oficiální web města Kopřivnice)

Kulturu v Kopřivnici zajišťují různé typy subjektů. Provoz Kulturního domu Kopřivnice stejně jako místního kina má na starosti soukromá firma. Samostatně v oblasti kultury působí ještě Katolická beseda Kopřivnice a Společnost KD Lubina. Chod ostatních subjektů je financován ze strany města.²⁰ Výjimečné postavení v oblasti kultury v obci má Regionální muzeum v Kopřivnici o. p. s. zajišťující správu a prezentaci nejvýznamnějších expozic města, díky čemuž se město zatraktivňuje pro své návštěvníky.²¹ Ve městě také působí celá řada kulturních spolků se širokým spektrem zájmů, zejména pak hudební a taneční skupiny. Kromě kulturních sdružení je v obci činných i mnoho zájmových spolků. Město na svém katastru bezprostředně zajišťuje financování jednotek sboru dobrovolných hasičů, kterých je celkem pět. Posledním specifickým zařízením pod správou města na pomezí volnočasového a sociálního zařízení je Klub Kamarád řadící se k nízkoprahovým zařízením pro děti a mládež v Kopřivnici. Oblastí s největším počtem působících organizací jsou sociální služby, kde samo město provozuje Středisko sociálních služeb, p. o.,²² zatímco ostatní zařízení jsou provozována různými soukromými subjekty. (Oficiální web města Kopřivnice)

Zbylou skupinou organizací pod patronací města jsou zejména organizace se specifickými úkoly, jako je zajišťování komunálních služeb přes firmu SLUMEKO, s. r. o., již je město jediným vlastníkem. Dalšími významnými firmami jsou Kabelová televize Kopřivnice s. r. o.,

¹⁸ Škola má poměrně komplikovaný název, Vyšší odborná škola, Střední odborná škola a Střední odborné učiliště, Kopřivnice, který vznikl v důsledku sloučení několika subjektů.

¹⁹ Základní umělecká škola Zdeňka Buriana zřizovaná Moravskoslezským krajem a soukromá První soukromá základní umělecká škola, MIS music.

²⁰ Jedná se o Osvětovou besedu v místních částech Vlčovice a Mniší, dále pak o Městskou knihovnu Kopřivnice.

²¹ Regionální muzeum se dělí na tři základní části: Technické muzeum Tatra prezentující automobilovou historii města, Lašské muzeum s expozicí Zdeňka Buriana a Muzeum Fojtství, kde se lze dozvědět o historickém vývoji obce a výrobě kočárů.

²² Středisko sociálních služeb pod sebou provozuje azylový dům, denní stacionář, noclehárnu a pečovatelskou i odlehčovací službu.

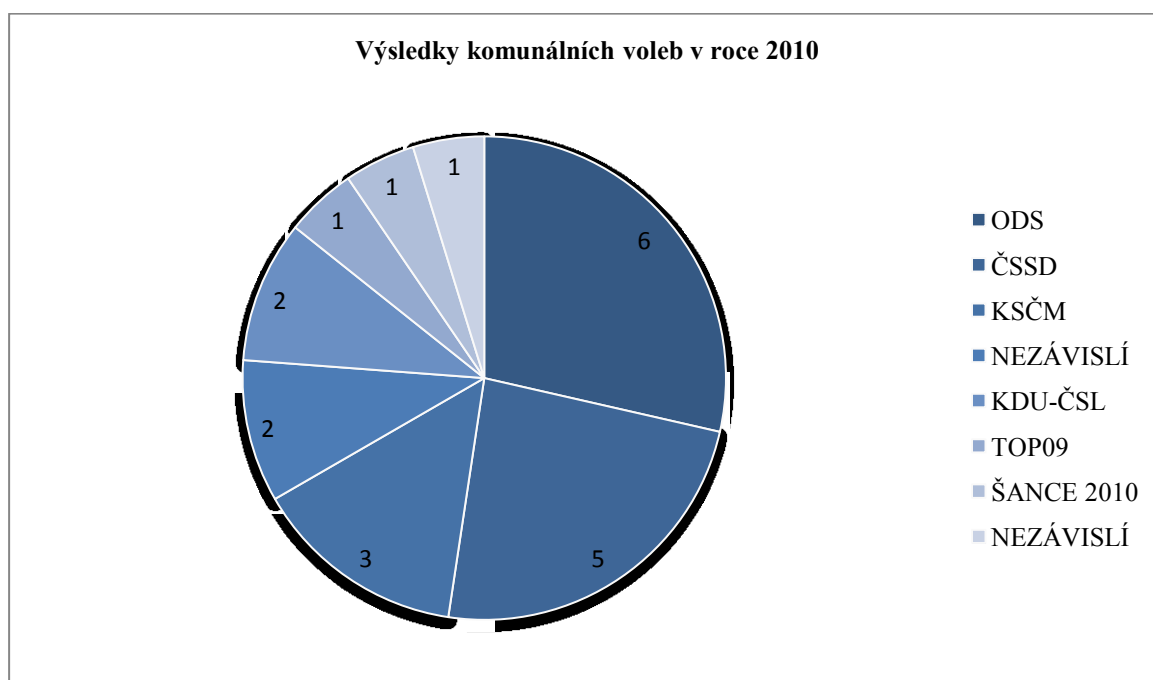
jež má na starosti provoz kabelové televize, Teplo Kopřivnice s. r. o., které se podílí na zajišťování tepla pro domácnosti ve městě, a Centrum podnikání a rozvoje s. r. o., v němž má město menšinový podíl, nabízející pomoc v oblasti podnikání v rámci mikroregionu. (Oficiální web města Kopřivnice)

3.2. Orgány města Kopřivnice

Hlavním stavebním kamenem územní samosprávy je místně příslušnými občany volené zastupitelstvo, představující nejvyšší orgán obce. V případě Kopřivnice se jedná o 21 členné zastupitelstvo. Poslední volby proběhly na podzim roku 2010 a díky nim se do zastupitelstva dostalo 9 kandidujících subjektů, počty získaných mandátů jednotlivými stranami blíže popisuje Obr. 3.1. Volební koalici po volbách následně vytvořila ODS spolu s KDU-ČSL, Nezávislími a Šancí 2010, přičemž tímto spojením získala koalice potřebných 11 hlasů. ODS obsadila post starosty a jednoho místostarosty, zbylé dva posty místostarostů si mezi sebe rozdělili rovným dílem Nezávislí a KDU-ČSL. Tím, že byl splněn hlavní předpoklad týkající se voleného počtu zastupitelů, mělo zastupitelstvo města povinnost zvolit Radu města Kopřivnice²³, složenou ze sedmi koaličních zastupitelů. Jejimi členy se po zvolení stal starosta spolu s místostarosty, zbylí členové byli zvoleni z řad zastupitelstva. Rada města se skládá ze 3 zástupců ODS, 2 zástupců KDU-ČSL a po jednom zástupci z Nezávislých a Šance 2010. (Oficiální web města Kopřivnice)

²³ Obec má povinnost zřídit radu obce v případě, že je do zastupitelstva obce voleno 15 a více jeho členů. V obci kde není rada zastupitelstvem zvolena, vykonává její pravomoci starosta obce. (Zákon č. 128/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecním zřízení), 2012)

Obr. 3. 1. Složení Zastupitelstva města Kopřivnice



Zdroj: Oficiální stránky města, vlastní zpracování.

Zastupitelstvo obce má v rámci samostatné působnosti obce široké spektrum rozhodovacích pravomocí podle § 84 a § 85 zákona o obcích, v platném znění má zejména pravomoc schvalovací, ve smyslu určujících dokumentů rozvoje obce, především pak rozpočtu obce. Řídí také politiku obce ve vztahu k okolním subjektům. Zastupitelstvo obce smí také vydávat místní vyhlášky upravující některé aspekty života občanů ve městě. Druhým okruhem činností, jimiž disponuje je rozhodování o majetkoprávních úkonech, od nabytí a převodu nemovitých věcí po poskytování darů. Posledním významným okruhem pravomocí zastupitelstva je právo určovat si formu fungování zastupitelstva a organizační strukturu jemu podřízených orgánů. Stejně tak rozhoduje o zřizování městských firem a jejich fungování²⁴.

²⁴ Výčet pravomocí zastupitelstva je mnohem širší. Určuje plán rozvoje obce, strategický plán, který je realizován formou střednědobých a akčních plánů. Deleguje své zástupce na valnou hromadu společností, v nichž má nějakou finanční účast s čímž je spojena také pravomoc navrhnout zástupce města do správních orgánů s jeho majetkovou účastí. Rozhodnutím zastupitelstva může být zřízena obecní policie. V oblasti majetkoprávních úkonů jsou stanoveny limity, od kdy je rozhodování o těchto úkonech v pravomoci zastupitelstva obce. Pokud město poskytuje dary v hodnotě vyšší než 20 tisíc korun nebo poskytuje dotaci vyšší než 50 tisíc korun, musí to být schváleno zastupitelstvem města. V oblasti financí plní důležitou roli při záměru vydávání komunálních dluhopisů a poskytování souhlasu se zastavením nemovitých věcí ve vlastnictví města. Důležitým aspektem je také možnost ocenit významné občany nebo rodáky města udělením čestného občanství. (Zákon o obcích, 2012)

Zvolení zastupitelé obce na svém usnášejícím jednání určují funkce, pro něž budou zvolení členové zastupitelstva uvolněni. Zastupitelstvo tak zvolí starostu a určuje také počty uvolněných místostarostů spolu s jejich kompetencemi. Stejně tak jsou při jednání zastupitelstva voleni radní. Jednání zastupitelstva se řídí zastupitelstvem schváleným jednacím řádem²⁵. Zastupitelstvo se schází podle potřeb, zejména s ohledem na akutnost projednávání své agendy. Nejméně se ovšem musí sejít jedenkrát za tři měsíce. Zasedání svolává starosta obce s dostatečným předstihem. Kromě zastupitelstev řádně svolávaných starostou, může být zastupitelstvo obce svoláno mimořádně na popud 1/3 jeho členů nebo na žádost hejtmána kraje, a to do 21 dnů od podání žádosti. Důležitým prvkem každého zastupitelstva jsou jím zřizované výbory. Ze zákona o obcích funguje v rámci kopřivnického zastupitelstva povinně finanční a kontrolní výbor. Předsedou výborů je vždy člen zastupitelstva obce, přičemž počet jejich členů musí být lichý. Výbory mají iniciativní a kontrolní funkci²⁶. Za svou činnost se zodpovídají zastupitelstvu, jež je může také úkolovat. Oba výbory sestávají v probíhajícím volebním období z devíti členů a řídí své fungování příslušným statutem schváleným zastupitelstvem obce. Jednání zastupitelstva jsou veřejná, kdežto jednání výborů jsou neveřejná. (Zákon o obcích, 2012).

Rada města je volena zastupiteli obce, jejími členy jsou automaticky starosta a místostarostové, a to až do doby, než jsou ze svých funkcí odvoláni, poté přestávají být automaticky také členy rady města. Pravomoci rady města vycházejí také ze zákona o obcích, konkrétně pak zejména z § 102. Jako výkonný orgán města rada zajišťuje zejména realizaci usnesení zastupitelstva obce, ale mimo to, je oprávněna provádět personální a organizační politiku zaměstnanců obce a obecních firem. Další významnou pravomocí rady v rámci samostatné působnosti je rozhodování o výši nájmu a ukládání pokut, čímž spoluvytváří finanční politiku města. Posledním významným okruhem pravomocí je komunikace

²⁵ Jednací řád Zastupitelstva vychází ze zákona o obcích, upravuje základní úkoly zastupitelstva a určuje, jakým způsobem jsou zastupitelstvu předkládány materiály a jak probíhá jeho jednání. O místě a programu jednání informuje městský úřad na úřední desce nejméně 7 dní před plánovaným zasedáním. Jednání zastupitelstva začínají zpravidla v 16 hodin. Není-li pak jeho program vyčerpán do 22 hodiny, může být rozhodnutím zastupitelů prodlouženo, nebo svoláno na nejbližší následující pracovní den. Na úvod jednání rozhodují zastupitelé, jakým způsobem se bude při následujícím jednání hlasovat. Zastupitelé při svém rozhodování hlasují zpravidla pomocí hlasovacího systému. Z jednání se pořizuje kromě písemného zápisu také videozáznam. Díky tomu, že je zasedání zastupitelstva veřejné, mohou na něm vystupovat také občané města, nebo oprávněné osoby. Jejich vystoupení je umožněno po skončení rozpravy zastupitelů obce. Vystoupení je ohraničeno celkovou lhůtou pěti minut s tím, že osoba může vystoupit jen jednou a vznést jeden dodatečný dotaz k projednávanému bodu programu. (Jednací řád Zastupitelstva města Kopřivnice)

²⁶ Kontrolní funkce výborů, bude detailněji rozebírána ve čtvrté kapitole práce, kde je pojednáno o statutu kontrolního i finančního výboru z hlediska jeho fungování a možností kontroly.

s nespokojenými občany a řešení případně postoupení jejich problému dále. Jednání rady obce se řídí radou schváleným jednacím řádem²⁷ a jsou neveřejná. Podobně jako zastupitelstvo si také rada obce může zřídit své poradní iniciativní orgány, které mají formu komise²⁸. Za svou činnost jsou odpovědny radě obce. V případě Kopřivnice mají některé z komisí také radou schválený statut, blíže charakterizující okruh jejich působnosti²⁹. (Zákon o obcích, 2012).

Svůj vymezený okruh působnosti má v rámci fungování obce také její starosta. Zastupuje obec navenek, což znamená nejen řízení jednání volených orgánů města, ale také podepisování právních předpisů a smluv za město. Ke své činnosti má možnost si vybrat i adekvátního tajemníka obecního úřadu, protože jako jediný může navrhnout jeho odvolání, které musí být stejně jako jmenování nového tajemníka schváleno ředitelem krajského úřadu. V případě existence obecní rady funguje také jako její kontrolní mechanismus, jelikož může pozastavit výkon jejího usnesení a nechat o něm hlasovat zastupitelstvem obce na jeho nejbližším zasedání, které ze zákona ostatně sám svolává. Podobně může pozastavit rozhodnutí unesení komise v otázce samostatné působnosti a postoupit její rozhodnutí obecní

²⁷ Schůzi rady města svolává a řídí starosta, pro svoji usnášeníschopnost musí být přítomna alespoň nadpoloviční většina všech členů. Starosta předkládá i program jednání. Dodatečné návrhy mají právo předkládat kromě členů rady města také výbory zastupitelstva, předsedové jednotlivých komisí rady města, tajemník městského úřadu a vedoucí pracovníci organizačních útvarů města. Rada města se musí zabývat také podněty ze strany občanů, pokud návrh podá alespoň 0,5% oprávněných občanů obce. Pravidelně se jednání rady zúčastňuje také tajemník městského úřadu, s hlasem poradním a s ohledem na projednávanou agendu také příslušní vedoucí organizačních složek města. Rada si může ke svému jednání o konkrétním bodu pozvat hosty, zpravidla předkladatele nebo mluvčího navrhovatelů. Rada města má v rámci výkonu své působnosti také roli valné hromady ve věcech týkajících se obchodních společností zřízených městem, kde není další společník. (Jednací řád Rady města Kopřivnice)

²⁸ Komise jsou složeny z předsedy a dalších členů. Minimální počet členů je 3. Komise se schází minimálně jednou za čtvrtletí na popud předsedy, který ji svolává. Jednání se účastní kromě jejich členů také přizvaní hosté. Písemný zápis z jednání komise je předkládám také příslušnému dlouhodobě uvolněnému zastupiteli, který je v dané problematice garantem. Ten má právo rozhodnout o dalším postupu v dané věci. Usnesení a stanoviska schválená komisí k materiálům předkládaným do rady města se uvádějí jako příloha podkladového materiálu dané zprávy. Komise předkládá jedenkrát za rok radě města zprávu o své činnosti. Funkční období jednání komise končí současně s volebním obdobím, pokud rada města danou komisi nezruší dříve. (Jednací řád Rady města Kopřivnice)

²⁹ V probíhajícím volebním období zřídila rada obce následující komise: Komisi pro projekt Zdravé město a místní Agenda 21 Kopřivnice, která je nejvíce početná, má celkem 18 členů, Komisi prevence kriminality a protidrogové prevence čítající 13 členů, Komisi pro mezinárodní vztahy s 15 členy, Sportovní komisi s 9 členy a Školskou komisi s 8 členy. Druhou skupinou komisí zřízených radou obce jsou komise pro jednotlivé místní části obce. Jedná se o Komisi pro místní část Lubina a Mniší každou v počtu 9 členů a Komisi pro místní část Mniší s 11 členy. Jejich úkolem je vyjadřovat se k záležitostem týkajícím se dané místní části. Rada města Kopřivnice zřídila mimo klasické komise také Radu kabelové televize Kopřivnice. Její úkoly se vztahují pouze na fungování místní kabelové televize, zejména v oblasti dohledu nad vysílanými příspěvky a jejich nestranností. (Oficiální web města Kopřivnice)

radě. Tyto komise zřizuje starosta v určených případech pro výkon přenesené působnosti. Starosta také jmenuje a zároveň odvolává její členy. V rámci pravomocí přenesené působnosti dále zajišťuje připravenost správního obvodu obce na řešení krizových situací, s čímž jsou spojené další úkol v době krizového stavu. (Vnitroorganizační směrnice – Organizační řád)

Pro přehlednost je nutné poukázat na dělení samotných kompetencí mezi vedoucími představiteli města. Stanovení počtu uvolněných členů zastupitelstva je na rozhodnutí zastupitelstva, stejně jako rozhodnutí o jejich kompetencích a působnosti. Současně má zastupitelstvo vyjma starosty ještě tři uvolněné místostarosty. Když se odhlédne od kompetencí pevně daných zákonem, mají vedoucí představitelé možnost delegovat si řízení jednotlivých agend města podle svého uvážení a aktuální potřeby. Rozsah působnosti vedoucích pracovníků města je prezentován následujícím Obr. 3.2. Společným rysem působnosti jednotlivých členů vedení města je snaha o stanovení na sebe účelně navazujících kompetencí. Mezi vedoucí činitele města patří také tajemník městského úřadu, u nějž je výkon samostatné působnosti v rámci obce a penzum delegovaných aktivit striktněji stanoven zákonem. (Oficiální web města Kopřivnice)

Hlavní organizační strukturu tvoří obecní úřad jako celek. Ten do sebe zahrnuje nejen zastupitelstvem obce voleného starostu a místostarosty, ale také ostatní zaměstnance v čele s tajemníkem městského úřadu. Tajemník městského úřadu je jako vedoucí celého úřadu zodpovědný za plnění úkolů v rámci samostatné i přenesené působnosti obce. S tím je spojena personální politika zaměstnanců obecního úřadu. V oblasti kontrolních pravomocí dohlíží na plnění úkolů plynoucích z činnosti vnitřního kontrolního systému a kontroluje realizaci doporučení vyplývajících ze zjištění interního auditu a managementu kvality. Úřad se dále dělí na jednotlivé odbory a oddělení zajišťující výkon své agendy v oblasti samostatné nebo přenesené působnosti. Důležitou roli v organizační hierarchii z hlediska personálního, odborného a především kontrolního³⁰ mají vedoucí odborů a oddělení. (Vnitroorganizační směrnice – Organizační řád)

³⁰ Kompetence vedoucích pracovníků z hlediska kontroly budou probírány v následující kapitole.

Obr. 3.2.: Působnost vedoucích činitelů města

Starosta	<ul style="list-style-type: none"> • Strategické plánování a územní rozvoj • Rozvoj podnikání a koordinace investičních akcí • Vnější vztahy, marketing a cestovní ruch
První místopředseda	<ul style="list-style-type: none"> • Rozpočet, finance a tepelné hospodářství • Školství, sport • Místní část Mniší
Druhý místopředseda	<ul style="list-style-type: none"> • Sociální problematika a životní prostředí • Kultura, Zdravé město a místní Agenda 21 • Místní část Vlčovice
Třetí místopředseda	<ul style="list-style-type: none"> • Správa komunálního majetku a služeb • Vodovody a kanalizace, veřejný pořádek • Místní část Lubina
Tajemník městského úřadu	<ul style="list-style-type: none"> • Zajišťuje výkon přenesené působnosti, pokud není v kompetenci jiných orgánů města • Vydává spisový, skartační a pracovní řád úřadu • Stanoví platy zaměstnancům města • Účastní se jednání volených orgánů města a plní úkoly, kterými je pověřen

Zdroj: Oficiální stránky města, vlastní zpracování

Obecní úřad plní zejména úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce a jeho další volené orgány. Pomáhá výborům a komisím zřízených při volených orgánech města s výkonem jejich aktivit. Tato pomoc má formu odborných konzultací a předávání relevantních dokumentů. Kromě toho se obecní úřad podílí na organizačně technickém zajištění fungování volených orgánů obce. Město Kopřivnice navíc patří mezi obce s rozšířenou působností, díky čemuž má svůj vlastní správní obvod³¹, pro které je Kopřivnice spádovou oblastí při výkonu státní správy³². Jejich zřízení bylo podmíněno zrušením okresních úřadů v roce 2002 a přesunutím části jejich agendy na nové typy obcí a kraje. Mimo prostorové vymezení správních obvodů a určení obcí pověřených výkonem nové agendy bylo nutné také stanovit

³¹ Velikost správního obvodu obce s rozšířenou působností je stanovena vyhláškou Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb. o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, která reagovala na zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Problémem se ovšem stala nesladěnost nově vzniklých obvodů obcí s rozšířenou působností s dřívějšími hranicemi okresů, které vyřešila až vyhláška Ministerstva vnitra č. 513/2006 Sb., která přeřadila některé obce do jiných okresů, aby správní obvody pověřených obcí kopírovaly dřívější vymezení správní hranice okresů.

³² Správní obvod Kopřivnice se skládá z následujících obcí: Kateřinice, Mošnov, Petřvald, Příbor, Štramberk, Trnávka, Závišice a Ženklava.

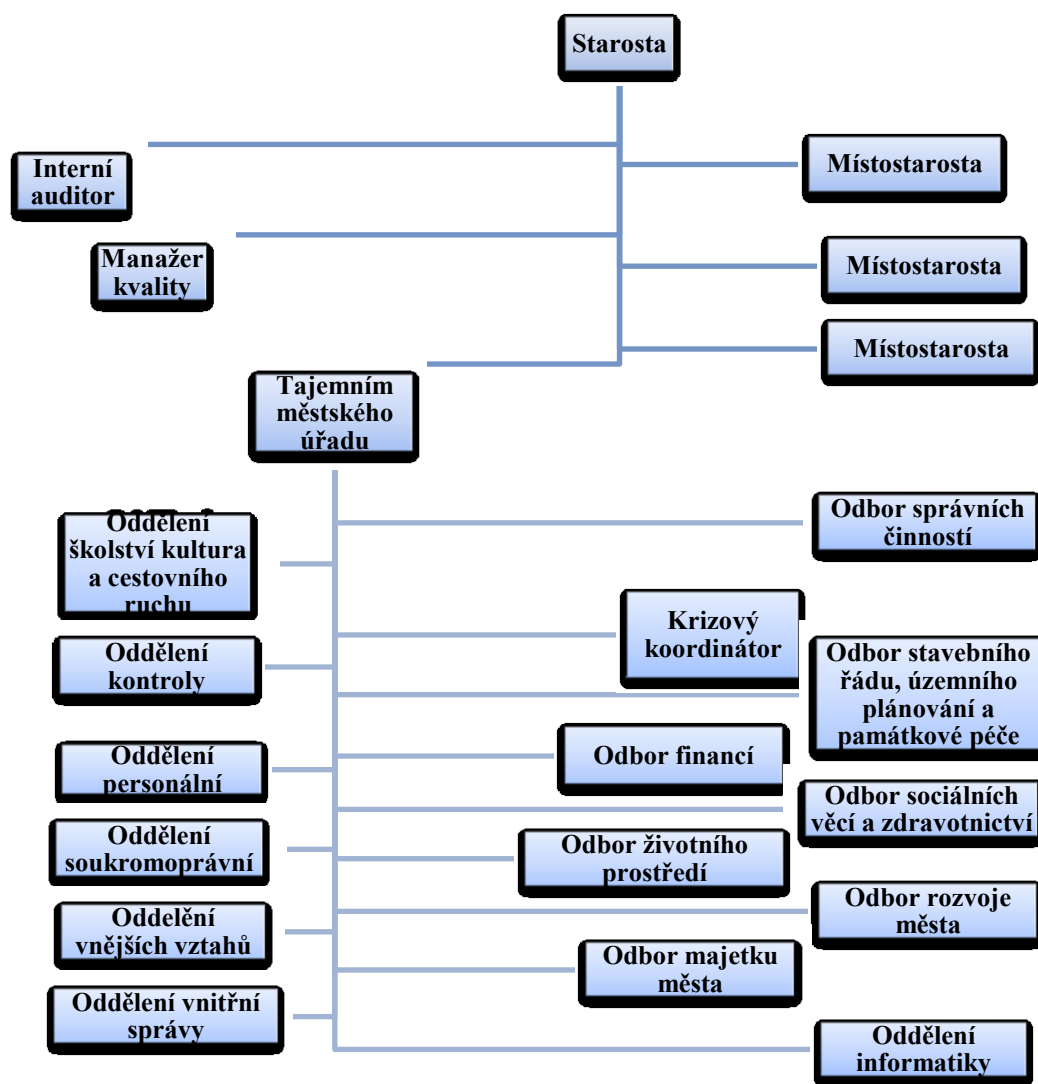
obsahovou a procesní stránku výkonu těchto agend. Právní oporu mají obce s rozšířenou působností v zákoně o obcích. (Zákon o obcích, 2012)

Samotná struktura městského úřadu je detailně prezentována v rámci organizačního schématu na Obr. 3.3. Vyplyvá z něj rozdělení kompetencí mezi jednotlivé útvary města. Pro obsah práce budou autorem přiblíženy ty organizační útvary města, které se svou činností výrazně dotýkají kontrolních mechanismů na úrovni obce³³. Stěžejním útvarem zajišťujícím kontrolní činnosti v rámci fungování obce je oddělení kontroly. V jeho agendě je příprava pololetních plánů veřejnoprávních kontrol u příspěvkových organizací a příjemců finanční kontroly spolu s jejich vyhodnocováním. Dále zpracovává plány vnitřních kontroly pro tajemníka městského úřadu a vyhodnocuje je. Oddělení kontroly provádí vnitřní kontrolu na vybraných organizačních útvarech obecního úřadu. Může být zároveň záúkolováno ze strany příslušných orgánů města k provedení mimořádných kontrol v oblasti hospodaření s obecním majetkem. Odbor financí se dělí na oddělení účtáren a oddělení správy místních poplatků. Oddělení účtáren zabezpečuje správu všech účtů města a zaslání finančních prostředků z těchto účtů. Každého čtvrtroku pak provádí kontrolu účetních dokladů předložených ze strany organizačních složek města. Dále zodpovídá za inventarizaci majetku. V součinnosti s oddělením kontroly zajišťuje na základě pokynu orgánů místní samosprávy finanční kontrolu v organizacích zřizovaných obcí. Oddělení správy místních poplatků zajišťuje administraci místních poplatků a vymáhání pohledávek obce u třetích osob. Podstatnou rolí celého finančního odboru je z hlediska zákona č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole provádění předběžné, průběžné a následné kontroly spolu s přípravou pololetních a ročních rozborů hospodaření obce. Zajišťuje zpracování závěrečného účtu města a spolupracuje s externím auditorem na přezkumu hospodaření za uplynulý kalendářní rok. V případě vyřizování stížností jednotlivými útvary městského úřadu dohlíží na dodržování lhůt k jejich vyřízení. Posledním důležitým okruhem činnosti oddělení kontroly je poskytování konzultací kontrolnímu a finančnímu výboru v rámci jejich kontrolní činnosti. Součástí kontrolních mechanismu uvnitř struktury úřadu působí ještě již zmíněný interní auditor, který na základě střednědobých a ročních plánů interního auditu vyhodnocuje činnosti rozhodovacích procesů organizace. Systematicky provádí metodické hodnocení fungování řídicích a kontrolních procesů v rámci správy organizace. O výsledcích své činnosti informuje v každoroční

³³ V příloze na konci práce je graficky znázorněna organizační struktura všech útvarů města klíčových pro realizaci kontroly.

souhrnné zprávě starostu. (Vnitroorganizační směrnice – Organizační řád Městského úřadu Kopřivnice)

Obr. 3.3.: Organizační schéma pracovníků městského úřadu podřízených tajemníkovi



Zdroj: Organizační řád Městského úřadu Kopřivnice, vlastní zpracování

3.3. Hospodaření města Kopřivnice

Hospodaření města vychází z jeho rozpočtu, sestavovaného na jeden kalendářní rok. Jeho obsahem jsou příjmy, výdaje spolu s dalšími peněžními operacemi, mezi nimiž je tvorba a využívání peněžních fondů. Rozpočet obce schvaluje obecní zastupitelstvo. V případě, že se mu nepodaří schválit rozpočet obce před začátkem nového kalendářního roku, ve kterém má

rozpočet nabýt platnosti, je procesně přistoupeno k fungování obce v rámci pravidel rozpočtového provizoria. To pozbývá platnosti chválením rozpočtu obce. Příjmy rozpočtu obce se agregují zejména ze tří hlavních oblastí. První jsou příjmy vznikající městu činností jeho samotného nebo jím zřízených právnických osob. Další oblastí jsou dotace z vyšších územně správních celků a přerozdělování výnosu daní. Poslední skupinou pak jsou přijaté finanční dary a příspěvky. Výdaje rozpočtu obce tvoří skupina závazků, které obci vyplývají z úkolů, jež jsou dány jednak zákonem, jednak smluvními vztahy vytvořenými její samostatnou samosprávnou činností. Další skupina výdajů padá na vrub vlastní činnosti obce a výkonu státní správy, kam může patřit také úhrada výnosů z vydaných dluhopisů, nebo podpora subjektů provádějících v katastru obce veřejně prospěšnou činnost. Samostatnou skupinu výdajů tvoří speciální dary v rámci sociální a humanitární pomoci nebo úhrada úroků z přijatých půjček. (Zákon č. 250/2000 Sb. ze dne 7. července 2000 o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, 2012, dále jen zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů)

Hospodaření obce Kopřivnice podléhá v rámci svého plnění nejen vnitřní kontrole především ze strany finančního odboru, jak bylo popsáno při vymezení konkrétních úkolů finančního odboru, ale vzhledem k nutnosti dodržovat § 42 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích také externím kontrolním subjektem. V případě města Kopřivnice se jedná o přezkoumání ze strany auditora na základě smlouvy o provedení přezkoumání hospodaření Města Kopřivnice³⁴. (Oficiální web města Kopřivnice)

Pro spolehlivé fungování obce je důležité maximalizovat v rámci rozpočtu její příjmy. Rozhodující složkou příjmů představují daňové příjmy, jejichž výše je ovšem do značné míry závislá na vývoji legislativy v dané oblasti. Následující Tab. 3.1 zachycuje vývoj daňových příjmů a dotací města, v poměru k celkovým příjmům v běžném roce, vyjádřený v absolutní a procentuální hodnotě. Úhrn daňových příjmů³⁵ se k celkovým příjmům v daných letech

³⁴ Přezkoumání hospodaření obce se řídí zákonem č. 420/2004 Sb. ze dne 10. června 2004 o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Ten zejména v § 10 určuje údaje, které musí jednotlivé zprávy povinně obsahovat.

³⁵ V tabulce je myšlena pod označením daňové příjmy, třída 1 – daňové příjmy. Důležitou roli v určení její výše hraje zákon č. 243/2000 Sb. ze dne 29. června 2000 o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, zákon o rozpočtovém určení daní, v pozdějších zněních.

sníží, což je způsobeno zejména legislativními změnami v jejich přerozdělování. Poměrně stabilně se ovšem jeví příjmy města z dotací³⁶.

Tab. 3. 1.: Vývoj daňových příjmů a dotací města v poměru k celkovým příjmům v běžném roce

Typ příjmu	Rok 2006	Rok 2007	Rok 2008	Rok 2009	Rok 2010
Celkové příjmy běžného roku	434 653,4 tis. 100%	408 420,8 tis. 100%	511 178,5 tis. 100%	403 127,9 tis. 100%	535 443,3 tis. 100%
Daňové příjmy	215 195,9 tis. 49,51%	230 990,9 tis. 56,56%	248 155,9 tis. 48,55%	237 869,3 tis. 59,01%	225 216,9 tis. 42,06%
Dotace	172 998,9 tis. 39,80%	149 333,9 tis. 36,56%	141 020,8 tis. 27,59%	147 675,7 tis. 36,63%	221 999,1 tis. 41,46%

Zdroj: Data ze závěrečných účtů města Kopřivnice pro roky 2006 - 2010, vlastní zpracování

Vysoký příjem z dotací svědčí o dobře fungujícím mechanismu pro zpracovávání žádostí o jejich získání. Zpravidla dosahují více než třetinové hodnoty příjmů města. Většina dotací pochází ze státního rozpočtu nebo fondů Evropské unie, např. v roce 2010 získalo město 75,26% dotací z Evropské unie nebo ze státního rozpočtu. Zbylé příjmové položky, běžné příjmy a kapitálové příjmy nedosahují více než 20% celkových příjmů města. (Oficiální web města Kopřivnice)

Kromě příjmů je účelné podívat se v posledních pěti letech také na výdaje města a srovnat poměr mezi celkovými výdaji v běžném roce s výdaji provozními a kapitálovými³⁷. Toto srovnání ukazuje Tab. 3.2. Při analýze výsledných ukazatelů je patrná investiční aktivita v roce 2006, která vyústila v omezení investic v následujících letech a její opětovnou expanzi v roce 2010, kdy vzrostl poměr kapitálových výdajů z celkových výdajů běžného roku oproti minulému období o 59%.

³⁶ V tabulce je myšlena pod označením dotace, třída 4 – přijaté dotace. Zahrnuje obcí získané dotace z jiných vnitrostátních veřejných rozpočtů a ze zahraničí.

³⁷ Třída 5 představuje běžné, respektive provozní výdaje, do kterých patří zejména platy zaměstnanců, jejich pojistné, nákup materiálu, nákup služeb a další položky. Třída 6 je označena jako kapitálové výdaje. To znamená investiční nákupy pořizování hmotného a nehmotného majetku, pozemků, a dále pak také investiční transfery a půjčky.

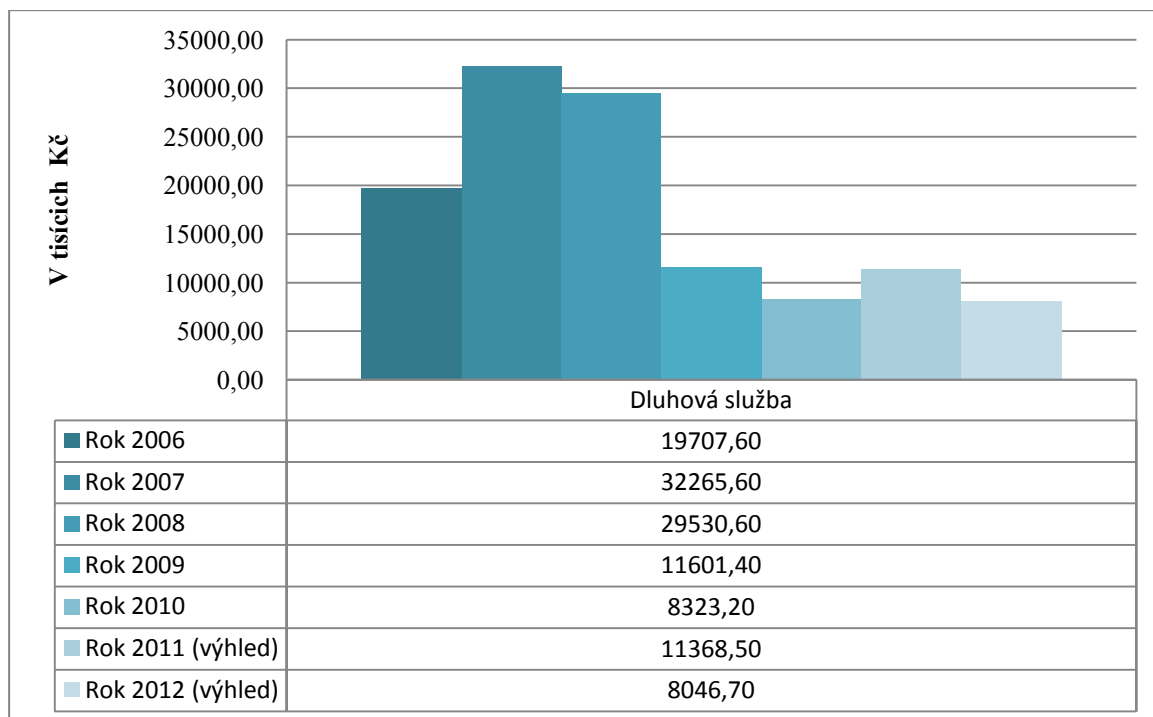
Tab. 3. 2.: Vývoj provozních a kapitálových výdajů města v poměru k celkový výdajům v běžném roce

Typ výdaje	Rok 2006	Rok 2007	Rok 2008	Rok 2009	Rok 2010
Celkové výdaje běžného roku	462 309,8 tis. 100%	392 784,4 tis. 100%	409 411,1tis. 100%	461 299 tis. 100%	538 786 tis. 100%
Provozní výdaje	340 048 tis. 73,55%	333 443,7 tis. 84,89%	342 601,6 tis. 83,68%	380 309,8 tis. 82,44%	378 198,7 tis. 70,19%
Kapitálové výdaje	122 261,8 tis. 26,45%	59 340,7 tis. 15,11%	66 809,5 tis. 16,32%	80 989,2 tis. 17,56%	160 587,3 tis. 29,81%

Zdroj: Data ze závěrečných účtů města Kopřivnice pro roky 2006 - 2010, vlastní zpracování

Na straně výdajů města dominují v posledních letech výdaje dosahující v průměru více než dvou třetin celkových prostředků. Následující Obr. 3. 4. pak dává do souvislosti snížení kapitálových výdajů na úkor provozních, způsobené mimo jiné nutností zvýšené dluhové služby, která je ukazatelem finanční stability obce.

Obr. 3. 4.: Vývoj dluhové služby v letech 2006 - 2010



Zdroj: Data ze závěrečných účtů města Kopřivnice pro roky 2006 - 2010, vlastní zpracování

Výše dluhové služby určuje sumu finančních prostředků, které jsou nutné na splátky úvěrů a půjček v daném roce. Tyto každoroční splátky zatěžují výdajovou stránku rozpočtu města. Ze sledovaného grafu lze vyčíst průběžně se snižující objem dluhové služby, její krátkodobé zvýšení v roce 2011 a následný pokles. Za předpokladu, že si město nebude dále půjčovat finanční prostředky, dojde k úplnému splacení dosavadního dluhu v roce 2018. Finanční prostředky získané městem ze splácených úvěrů, byly využity pro financování investičních akcí³⁸. Z analýzy grafu vyplývá, že město není v současné době předlužené. Dluhová služba tvořila v roce 2010 pouze 1,26% výdajů rozpočtu. Město Kopřivnice lze považovat s ohledem na retrospektivní studium rozpočtů v minulých letech za poměrně finančně stabilizované.

4. UPLATŇOVÁNÍ KONTROLNÍCH MECHANISMŮ V PODMÍNKÁCH MĚSTA KOPŘIVNICE

4.1. Laická kontrola na úrovni města Kopřivnice

Laická kontrola je důležitým prvkem dohledu nad fungováním samosprávy na úrovni obce. Občané obce mohou svou aktivitou přispět k odstraňování nedostatků ve fungování úřadu a příspěvkových organizací, jejichž je úřad zřizovatelem. Občané mohou v případě nesouhlasu s otázkami, které jsou ve veřejném zájmu a kompetenci městského úřadu³⁹, podávat prostřednictvím petic a stížností⁴⁰ žádosti o posouzení dané problematiky a případné zjednání nápravy. Petic a stížností musí být podány konkrétními osobami a jsou vždy postoupeny na jednotné evidenční místo⁴¹ na obecním úřadě. V případě ústního podání stížností k němu dochází na evidenčním místě, kde je o ní sepsán záznam. Jednotlivé petice a stížnosti jsou posouzeny z hlediska formální a obsahové správnosti. Pokud jsou splněny všechny náležitosti, přerozděluje evidenční místo došlá podání na základě jejich určení.

³⁸ Jednalo se o dva úvěry na rekonstrukci budovy radnice a dva investiční úvěry na 1 etapu oprav ZŠ Alšova a ZŠ 17. listopadu.

³⁹ Tvorba pravidel pro přijímání petic a stížností je podle zákona č. 128/2000 Sb. o obcích v kompetenci obecní rady. Zároveň se obecní samospráva musí řídit zákonem č. 85/1990 Sb. o právu petičním, kde je zakotven princip obrácení se na orgány vykonávající státní správu.

⁴⁰ Petice je příslušnou vnitroorganizační směrnicí definována jako písemné vyjádření občanů ve věci veřejného a. společného zájmu, který patří do působnosti města Kopřivnice. Stížnost může mít naopak formu písemného i ústního podání a podávají ji také občané obce v zájmu dovolání se svých práv, zájmů druhých občanů, nebo kvůli snaze potřínit nedostatky fungování obecních orgánů. (Vnitroorganizační směrnice – Pravidla pro přijímání, projednávání a vyřizování petic a stížností)

⁴¹ Evidenčním místem Městského úřadu Kopřivnice je soukromoprávní oddělení.

Pokud je petice nebo stížnost adresována zastupitelstvu obce, je jejím příjemcem starosta. Jestliže je podání adresované radě města, je příjemcem garant příslušné agendy v radě města. V případě, že podání směřuje městskému úřadu jako celku nebo některému z jeho útvarů vystupuje v roli příjemce tajemník městského úřadu. Role příjemce spočívá v rychlém provedení šetření a zaslání písemné odpovědi na podání oprávněné osobě. V případě petice je lhůta na vyrozumění podatele 30 dnů. Na vyřízení stížnosti a zaslání odpovědi má příjemce 60 dnů. Dohled nad plněním přijatých opatření má určený příjemce podání, který sám příslušná opatření uložil. Evidenční místo má povinnosti vypracovat jednou ročně zprávu o došlých peticích a stížnostech a o tom, jak s nimi bylo naloženo. Tuto zprávu předkládá radě města. (Vnitroorganizační směrnice – Organizační řád Městského úřadu Kopřivnice)

Kromě možnosti samotných občanů iniciovat zjednávání nápravy formou peticí a stížností, se laickou kontrolou a dohledem nad fungováním městského úřadu zabývají volené orgány obce. V souladu se zákonem o obcích zastupitelstvo povinně zřizuje kontrolní a finanční výbor, které mají ve své kompetenci dohled a kontrolu. Kontrolní výbor zastupitelstva má již druhé funkční období, tedy od roku 2006, devět členů. Počet členů výborů je vždy liché. Nominovaní členové jsou voleni zastupitelstvem města. Každé politické uskupení, které je součástí zastupitelstva, má ve výboru alespoň jednoho člena. Předsedou kontrolního výboru musí být vždy zastupitel města, kopřivnické zastupitelstvo do této funkce opětovně zvolilo zástupce opozice. Svolání výboru a řízení jeho jednání má na starosti jeho předseda. Výbor si zvolí na první schůzi také místopředsedu, který v případě nepřítomnosti předsedu zastupuje. Důležitým aspektem je možnost pozvat si, k jednotlivým projednávaným bodům hosty. Obecně je ovšem jednání výboru neveřejné. Jednotlivá usnesení výboru jsou schvalována hlasováním, pokud pro ně hlasuje alespoň nadpoloviční většina všech členů. Fungování výboru se řídí zastupitelstvem města schváleným statutem kontrolního výboru, který vychází ze zákona o obcích. Upravuje působnost, postavení a pravomoc výboru vzhledem k dalším útvarům městského úřadu. Kromě toho vymezuje způsob jednání a hlasování výboru. Jednání výboru je usnášeníschopné, pokud se ho účastní alespoň nadpoloviční polovina jeho členů. Z každého zasedání výboru je pořízena prezenční listina a zápis. Výbor předkládá zastupitelstvu ke schválení písemnou zprávu o své činnosti. Funkční období končí zároveň s funkčním obdobím zastupitelstva v den voleb. Působnost kontrolního výboru je zejména v oblasti kontroly plnění usnesení zastupitelstva a rady města kontrola dodržování právních předpisů orgány města, dohled nad dodržováním obecně závazných předpisů právníky

osobami nebo organizačními složkami zřizovanými městem. Tato činnost předpokládá také jeho součinnosti s ostatními zřízenými výbory. Dalšími úkoly může být výbor v rámci samostatné působnosti pověřen usnesením zastupitelstva města. Ústřední roli při fungování výboru má předseda, který jeho jménem předkládá materiály do zastupitelstva a také vznáší dotazy směřované radě města a jeho vedoucím organizačním složkám včetně příspěvkových organizací. Pokud to dovolují smluvní vztahy s dalšími právníckými a fyzickými osobami, může kontrolovat plnění těchto vztahů. Při vykonávání své činnosti může kontrolní výbor využít odborné konzultace jinými útvary města, je povinen chránit práva kontrolou dotčených osob a postupovat v souladu s příslušnými zákony, např. zákonem č. 552/1991 o státní kontrole. Před provedením kontroly si výbor na základě schváleného pověření zvolí kontrolní skupinu určenou pro výkon kontrolního zadání⁴². Kontrolní skupina v rámci svého šetření vyhotoví zápis z kontroly. K výsledům zjištění se vyjádří dotčená instituce. Následně je zápis z kontroly předložen na jednání kontrolního výboru, který ho může schválit v předloženém znění, nebo zamítnout a nechat kontrolní skupině dopracovat, např. zejména s ohledem na vyjádření kontrolovaného subjektu k výsledkům kontroly. Po doplnění výhrad je kontrolní zápis opětovně schvalován kontrolním výborem. V případě jeho schválení je kontrolní zápis podepsán předsedou kontrolního výboru. Zápis z tohoto jednání je spolu se schváleným protokolem kontrolní skupiny předán starostovi města. Kromě toho je na dalším nadcházejícím jednání předložen k projednání zastupitelstvu města. Jelikož je zastupitelstvo zadavatelem kontroly, může po projednání výsledku kontroly schválit opatření k odstranění zjištěných nedostatků. Kontroly realizované ve sledovaném období kontrolním výborem se týkaly převážně úkolů vycházejících přímo ze zadání uvedeného v zákoně č. 128/2000 Sb. o obcích. Jednalo se o pravidelné kontroly plnění usnesení zastupitelstva a rady města spolu s kontrolou fungování ostatních výborů a komisí. Zastupitelstvo města pověřilo kontrolní

⁴² Kontrolní zadání musí obsahovat přesně specifikovaný předmět kontroly, objekt kontroly a termín, v němž má ke kontrole dojít. Předmětem kontroly je myšlen soubor vztahů mezi dotčenými subjekty, může se zde jednat například o zhodnocení vztahu zřizovatele v příspěvkové organizaci, nebo zajištění plnění požadovaných úkolů. Objektem kontroly je pak konkrétně definovaný subjekt. Může se jednat o příslušný útvar městského úřadu, příspěvkovou organizaci města či jiné právnícké nebo fyzické osoby. Příkladem může být udělení příslušného mandátu zastupitelstvu k provedení kontroly schválené na 8. zasedání Zastupitelstva města Kopřivnice ze dne 8. 3. 2012, na kterém byl kontrolní výbor pověřen provedením vyhodnocení plnění cílů denního stacionáře Kopřivnice ve vztahu k zřizovací listině a strategickým cílům města. Denní stacionář Kopřivnice je jedním z útvarů Střediska sociálních služeb města Kopřivnice, což je jeho příspěvková organizace.

výbor provedením kontroly v roce 2009. Další konkrétní úkol k provedení kontroly obdržel kontrolní výbor v roce 2011⁴³. (Statut Kontrolního výboru zastupitelstva města Kopřivnice)

Druhým výborem zřízeným v souladu se zákonem o obcích je finanční výbor. Jeho fungování a pravomoci jsou také upraveny statutem. V minulém zastupitelstvu měl finanční výbor sedm členů. Po volbách v roce 2010 bylo do výboru zvoleno devět členů. V případě předsedy výboru zde není uplatňována zásada, že by měl být předsedou výboru opoziční zastupitel. Principy jeho zřízení a fungování jsou stejné jako u kontrolního výboru. Rozdílný je v podstatě jen rozsah působnosti výboru. Kontroluje totiž nakládání s majetkem a finančními prostředky města v rámci hospodaření, může provádět kontrolu hospodaření právnických osob i organizačních složek zřízených městem, s čímž souvisí také kontrola využívání dotací a peněžních darů poskytovaných městem. Na vyžádání zastupitelstva města může finanční výbor zpracovat stanovisko k návrhu rozpočtu města, nebo k hospodaření organizací zřízených městem. Stejně tak může být finanční výbor vyzván ke zpracování stanoviska ohledně návrhů na přijetí nebo poskytnutí úvěru a dalších finančních operací města. K výkonu své činnosti může finanční výbor využít odbornou pomoc zaměstnanců města. Princip kontroly a její mechanismy fungují stejně jako v případě kontrolní činnosti realizované kontrolním výborem. (Statut Finančního výboru Zastupitelstva města Kopřivnice)

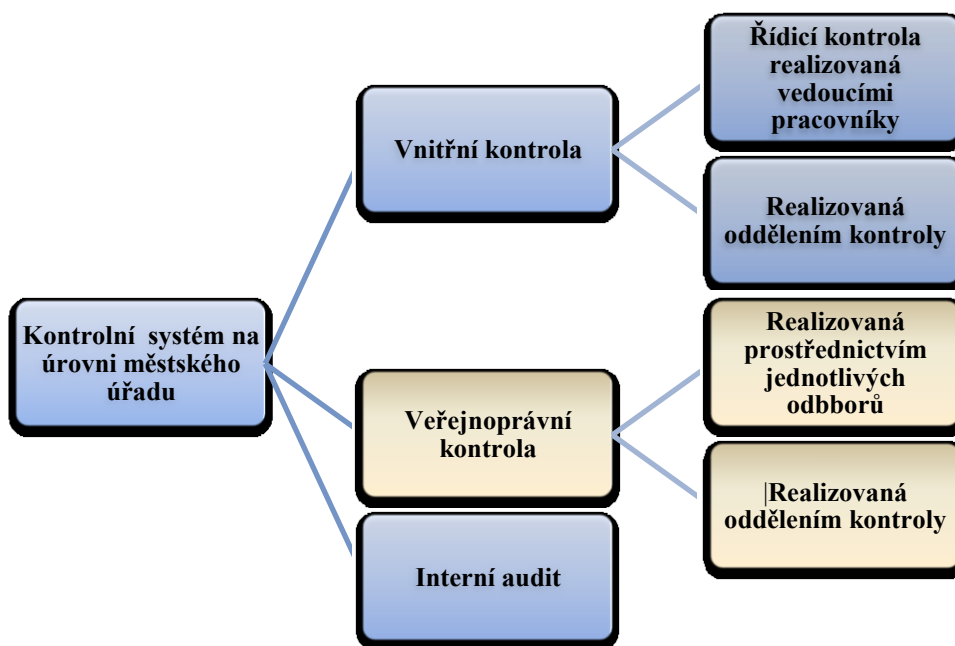
Zastupitelstvo města nezřídilo pro podporu své činnosti žádný další výbor nad rámec povinností uložených zákonem o obcích. Určitou laickou kontrolní roli vykonávají také některé komise rady. Zejména komise pro místní část Lubina, Mniší a Vlčovice, do nichž jsou nominováni občané, kteří v těchto místních částech žijí. Komise mohou v rámci své působnosti dohlížet na fungování veřejného života v místních částech, vyjadřovat se k rozpočtu města dotýkajícího se těchto částí a vznášet požadavky na investiční akce. Ostatní komise zřízené radou města mohou v rámci svého působení vznášet podněty radě města. (Oficiální web města Kopřivnice)

⁴³ 17. 9. 2009 pověřilo zastupitelstvo města na svém 21. zasedání kontrolní výbor provedením kontroly smluvních vztahů pro užívání dvou parcel v držení města, dále pak kontrolou využívání nájemních vztahů v objektu č. p. 226 a nájemních vztahů v rámci pronájmu parcely jezdeckého areálu. Druhé pověření ke kontrole bylo zastupitelstvem schváleno 28. 4. 2011 na jeho 4. zasedání. Jednalo se o kontrolu plnění splátkového kalendáře ze strany nájemce objektu města. (Oficiální web města Kopřivnice)

4.2. Profesionální kontrola na úrovni města Kopřivnice

Profesionální kontrolu⁴⁴ na úrovni obce Kopřivnice lze rozlišit na kontrolu vnitřní, jejíž obsahem je dohled nad fungováním procesů na městském úřadě, a kontrolu veřejnoprávní, vykonávanou městem vůči organizacím fungujícím samostatně, ale zřizovaným městským úřadem. Mimo tyto kontrolní mechanismy stojí ještě interní audit, jehož působení je nezávislé na kontrolách prováděných ostatními složkami městského úřadu. Schéma rozdělení kontroly v rámci města znázorňuje Obr. 4. 1. zobrazující rozdělení kontrolních mechanismů na úrovni města. Realizace jednotlivých kontrol se řídí především příslušnými zákony⁴⁵ a dále pak vnitřními předpisy⁴⁶ schválenými orgány městského úřadu. (Vnitroorganizační směrnice – Kontrolní řád)

Obr. 4. 1. Kontrolní mechanismy na úrovni města:



Zdroj: Kontrolní řád, vlastní zpracování.

⁴⁴ Do výčtu profesionálních kontrol lze pro úplnost zařadit také vnější kontrolu městského úřadu ze strany jiných institucí veřejné správy, jakými jsou například ministerstva, krajský úřad nebo policie ČR. V předchozí kapitole byl zmíněn externí audit, jenž také patří do vnější kontroly městského úřadu.

⁴⁵ Klíčovými zákony jsou zákon č. 552/1991 Sb. o státní kontrole, zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě a na něj navazující prováděcí vyhláška č. 416/2004 Sb. Vymezení části kontrolních pravomocí je obsaženo i v zákoně č. 128/2000 Sb. o obcích.

⁴⁶ Nejdůležitějšími vnitřními předpisy schválenými orgány města Kopřivnice jsou Organizační řád Městského úřadu, s vymezením mechanismů fungování a garancí jednotlivých útvarů úřadů, Kontrolní řád, Směrnice pro oběh účetních dokladů a způsobů účtování, vnitroorganizační směrnice Zásady přezkumu zákonnosti, a Zásady vztahů zřizovatele a příspěvkových organizací. S kontrolou na úrovni obce ještě koresponduje statut interního auditu.

Vnitřní kontrola je prováděna na úrovni jednotlivých organizačních útvarů města, odborů, nebo organizačních složek města. Kromě ověřování metodické správnosti vykonávaných operací a jejich správného postupu vzhledem k zákonům, případně vnitřním předpisům města, se šetří také dodržování plánů kontrolní činnosti kontrolovaných útvarů. Podle organizačního řádu za jednotlivé odbory a oddělení zodpovídají jejich vedoucí pracovníci. Ti kromě běžné kontroly plnění stanovených úkolů zajišťují řádné hospodaření se svěřeným majetkem a zejména dodržování právních předpisů všech úrovní relevantních pro chod daného organizačního útvaru města. V rámci organizačního řádu je explicitně definována povinnost vedoucího pracovníka podílet se na fungování vnitřního kontrolního systému, která fakticky vyplývá z jeho povinností definovaných v jednotlivých procesních dokumentech města. Prvním druhem vnitřní kontroly je řídicí kontrola vykonávaná příslušnými řídicími zaměstnanci městského úřadu. Vedoucí odboru figuruje automaticky jako příkazce operace, pokud nerozhodne jinak, a tak provádí v rámci předběžné kontroly kontrolu plánovaných a připravovaných finančních operací. V případě vedoucího oddělení je mu role příkazce přiřazena jen v případě pověření vnitřním předpisem. Vedoucí odboru také automaticky kontroluje provádění průběžné kontroly podřízenými zaměstnanci, případně nařizuje její provádění. Vedoucí oddělení naopak provádí průběžnou a následnou kontrolu v případě, že přímo zajišťuje uskutečňování těchto finančních operací. Detailnější procesní definování řídicí kontroly v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů je zpracována ve vnitroorganizační směrnici týkající se oběhu účetních dokladů. (Vnitroorganizační směrnice – Organizační řád Městského úřadu Kopřivnice)

Vnitřní kontrola spočívající v zavádění účelného systému řízení rizik, která ohrožují efektivní, účelný a hospodárný výkon státní správy je dále na úrovni městského úřadu zajišťována vedoucími zaměstnanci jeho jednotlivých útvarů. Systém řízení rizik v tomto pojetí navazuje na povinnosti vedoucích zaměstnanců vzhledem k § 25 zákona o finanční kontrole ve veřejné správě. Eliminace rizik⁴⁷ je komplexní úkol týkající se všech vedoucích pracovníků úřadu, to

⁴⁷ Riziko je v rámci systému řízení rizik na úrovni města Kopřivnice vnímáno jako událost schopná ovlivnit výkonnost a dosahování cílů ze strany pracovníků městského úřadu. Riziko je vnímáno jako pozitivní i negativní událost, což znamená jako odchylka od kritéria formální správnosti. Systém řízení rizik je pak řešen v pěti krocích. Nejprve dochází k jejich identifikaci v rámci přímého výkonu rozhodovacích procesů. Odhalená rizika jsou následně kvantifikována, pro určení jejich závažnosti. Ve třetím kroku jsou přijata konkrétní opatření pro jejich odbourání. Ve čtvrtém kroku je podáván reporting s hodnocením účinnosti přijatých opatření. Výsledný krok pět potom představuje souhrnné hodnocení plnění přijatých opatření. (Vnitroorganizační směrnice – Systém řízení rizik)

znamená i starosty, místostarosty a tajemníka městského úřadu. Pro řízení rizik na úrovni obce je používána metoda analýzy FMEA⁴⁸. Všichni vedoucí pracovníci v součinnosti se svými podřízenými pracovníky a ostatními vedoucími mají povinnost podílet se na prověřování procesů fungujících v rámci jejich organizačního útvaru. Každoročně se aktualizují již podchycená rizika a zjišťují se další. Vedoucí pracovníci jsou po ošetření rizik povinni dohlížet na naplňování plánů opatření na odstranění zjištěných rizik. Implementace normy jako kontrolního mechanismu zjišťujícího kvalitu dosahovaných výkonů ve veřejné správě při plnění jejích úkolů, lze vnímat jako progresivní naplňování povinností stanovených vedoucímu orgánu veřejné správy zákonem o finanční kontrole ve veřejné správě. (Vnitroorganizační směrnice – Systém řízení rizik)

Vnitřní kontrola ze strany vedoucích pracovníků je prováděna na základě plánů kontrolních činností, jež jsou předkládány tajemníkovi městského úřadu. Po provedení kontroly je vedoucím nebo jím pověřeným pracovníkem učiněn zápis do příslušné Knihy kontrol. Pokud se při řídicí kontrole zjistí nedostatky, je nadřízený kontrolovaného pracovníka oprávněn uplatnit pracovněprávní předpisy, případně existuje-li podezření ze spáchání trestného činu, předat zjištěné výsledky řídicí kontroly k posouzení soukromoprávnímu oddělení. Tajemník městského úřadu dále vydává písemné pověření k provádění mimořádné vnitřní kontroly pracovníky oddělení kontroly. Tomuto kontrolnímu orgánu schvaluje také pololetní plán kontrolní činnosti. Následné vyhodnocení předkládá oddělení kontroly k projednání tajemníkovi a zároveň je dáváno na vědomí radě města. Pověření pracovníci se pak při kontrole řídí zákonem č. 552/1991 Sb. o státní kontrole. V případě potřeby objektivně posoudit kontrolovanou věc, může být k provedení kontroly přizvána další osoba. Kontrolované útvary městského úřadu jsou povinny, poskytnout kontrolním pracovníkům při výkonu jejich pověření součinnost. Kontrolní pracovníci se při zahájení kontroly prokáží pověřením ke kontrole, které předloží vedoucímu pracovníkovi útvaru. Zároveň má kontrolovaný právo vznášet námitku podjatosti vůči kontrolnímu pracovníkovi. Ta je posouzena jeho přímým nadřízeným, který rozhodne o její oprávněnosti. Po provedené kontrole se o ní vyhotoví zápis s případným souhrnem zjištěných nedostatků spojených

⁴⁸ FMEA je zkratka pro anglický název Failure Mode and Effect Analysis. Jedná se o metodu analýzy pravděpodobnosti vzniku vad a jejich možných následků v rámci rozhodovacích procesů. Na základě metody lze zjistit míru rizika a následně navrhnout realizovat takový soubor opatření, které povedou k jejich potlačení, případně eliminaci. Pro metodu FMEA je zřízen E_katalog rizik obsahující všechna rizika identifikovaná v rámci úřadu v rámci FMEA analýzy. (Vnitroorganizační směrnice – Systém řízení rizik)

s termínem, do nějž je nutné přijmout nápravu. Zápis se vyhotovuje ve dvou kopiích, pro kontrolovaný útvar a vedoucího kontrolní skupiny. Pokud vedoucí kontrolovaného útvaru odmítne zápis převít, vzdává se možnosti podat proti němu námitku. Vedoucí kontrolní skupiny posléze předá kopii kontrolního protokolu ještě tajemníkovi městského úřadu a internímu auditorovi. Pokud vedoucí kontrolovaného oddělení souhlasí se zjištěnými nedostatky, tak ve stanovené lhůtě předá zprávu o provedených opatřeních ke zjednání nápravy oddělení kontroly a tajemníkovi městského úřadu. V případně nesouhlasu může podat proti kontrolnímu protokolu ve stanovené době námitku. Námitka se podává osobě, která kontrolu provedla. Kontrolní pracovník může na základě uznání oprávněnosti námítky provést opětovné prověření zpochybněných závěrů kontroly a s ohledem na něj sepsat dodatek ke kontrolnímu nálezu. K tomuto dodatku je možno se opětovně odvolat. Pokud nebylo námitce vyhověno od začátku, tak se může vedoucí kontrolovaného útvaru ve stanovené lhůtě odvolat k osobě, jež kontrolní skupinu provedením kontroly pověřila, což je tajemník městského úřadu. Proti tomuto rozhodnutí se již kontrolovaný útvar nemůže odvolat. Kontrolní pracovníci pak v režimu následné kontroly sledují a prověřují, zda jsou opatření přijatá k odstranění nedostatků splněna. (Vnitroorganizační směrnice – Kontrolní řád)

Posledním významným aspektem vnitřních kontrolních mechanismů na úrovni města Kopřivnice je mechanismus kontroly zákonnosti materiálů projednávaných a schvalovaných samosprávnými orgány města. Samosprávné orgány města potřebují pro své fungování dostávat k rozhodnutí takové zprávy, jejichž schválení nevede k porušování platných právních norem, proto rada města v souladu se zákonem o obcích vytvořila mechanismus kontroly připravovaných dokumentů. Tomuto přezkumu nepodléhají jen zprávy, jež jsou příslušnými orgány pouze brány na vědomí. Zpracovatel⁴⁹ zprávy určené pro projednávání ve volených orgánech města je povinen tuto zprávu ve stanovené lhůtě předložit ke kontrole zákonnosti buď oddělení soukromoprávnímu, nebo odboru správních činností podle agendy, do níž obsah zprávy spadá. Zpracovatel by měl případné připomínky ze strany kontrolovaných útvarů zapracovat do zprávy, jinak nese za znění podkladového materiálu odpovědnost sám. Za zprávu předloženou až v rámci jednání samosprávného orgánu města jako dodatečný bod odpovídá její předkladatel. Zprávy zkontrolované v termínu jsou po kontrole odevzdávány

⁴⁹ Jedná se o zaměstnance městského úřadu nebo organizační složky, který dokument zpracovává. (Vnitroorganizační směrnice – Zásady přezkumu zákonnosti)

jejich zpracovateli oddělení vnějších vztahů, které připravuje podklady pro jednání samosprávných orgánů města. Oddělení vnějších vztahů následně odevzdá oddělení soukromoprávnímu a odboru správních činností kopie všech zpráv, které by měly být následně projednávány. Opětovně je provedena kontrola zákonnosti předkládaných dokumentů a ve stanovených termínech je o přezkumu informován tajemník městského úřadu, který má právo rozhodnout o nápravě právních vad dané zprávy, případně o jejím stažení z programu jednání. V případě potřeby se může útvar pověřený kontrolou obrátit na tajemníka městského úřadu již v první fázi kontroly zákonnosti. (Vnitroorganizační směrnice – Zásady přezkumu zákonnosti)

Veřejnoprávní kontrola rozebíraná v následující části textu je realizována mimo jiné také v organizačních složkách zřizovaných zastupitelstvem města. Vztahy mezi zřizovatelem a samosprávnými orgány obce spolu s městským úřadem jsou předmětem vnitřních mechanismů kontroly. Zastupitelstvo rozhoduje především o samotném zřízení a existenci organizace, spolu s možností rozšíření zřizovací listiny. Podstatná míra zřizovatelských funkcí připadá radě města. V rámci kontroly se jedná především o jmenování a odvolávání ředitele příspěvkových organizací. Ředitel příspěvkové organizace musí plnit celou řadu úkolů ke svému zřizovateli. Zejména odpovídá za zřízení a udržování účinného systému vnitřního kontrolního systému svojí organizace. Kromě toho odpovídá za naplňování úkolů daných zřizovací listinou, což musí vykazovat. Specifickým orgánem kontroly jmenovaným radou města je jmenování školských rad u základních škol, kde je město zřizovatelem⁵⁰. Stanovení výše odvodu finančních prostředků a penále bude probíráno u příslušného druhu kontroly. Jednotlivé odvětvové odbory a oddělení spolupracují metodicky s příslušnými příspěvkovými organizacemi. Shromažďují zprávy o jejich činnosti a plnění úkolů, které mají být v souladu se schválenou zřizovací listinou. V případě zjištění nedostatků ze strany příslušného

⁵⁰ Kontrolní působení rady města může mít ještě jeden důležitý aspekt, který vyplývá z funkce rady při výkonu působnosti valné hromady u obchodních společností, jejichž vlastníkem je výlučně město. Valná hromada působí jako nejvyšší orgán společnosti. Pro fungování valné hromady připravují radě města podklady, tzv. konzultanti, což jsou pracovníci městského úřadu určení k vyhotovení návrhů a připomínek k materiálům předkládaným obchodní společností valné hromadě. Jejich činnost řídí garant rady města, může jím být starosta nebo místostarosta, určený pro příslušnou obchodní společnost. Ten dále tlumočí na valné hromadě jejich stanoviska. Kontrola je realizovaná zejména v otázkách účetní závěrky, rozdělení zisku, úhrady ztráty hospodaření nebo nabytí a převodu nemovitostí. Přijatá usnesení se zasílají na vědomí jednatelům příslušných městských společností, kteří zabezpečují rozhodnutí valné hromady. (Jednací řád Rady města Kopřivnice)

odborného útvaru⁵¹ jsou radě města předkládány návrhy na jejich odstranění. Městský úřad také zpracovává souhrnnou zprávu o činnosti a hospodaření jednotlivých příspěvkových organizací a předkládá je radě. Návrhy uzavření hospodaření za daný kalendářní rok navrhuje odbor financí. Důvodem je provázanost rozpočtu města a organizační složky⁵², která nemá právní subjektivitu. (Vnitroorganizační směrnice – Zásady vztahu zřizovatele a příspěvkových organizací)

Profesionální kontrola zajišťuje kromě vnitřní kontroly vůči fungování mechanismů v rámci útvarů města také veřejnoprávní kontrolu realizovanou vůči subjektům stojícím vně samotného městského úřadu. Tato kontrola může být zajišťována vedoucími úředníky jednotlivých organizačních útvarů města jako kontrola řídicí nebo oddělením kontroly. Veřejnoprávní kontrola jako taková má dvě hlavní složky kontroly. Jedná se o příspěvkové organizace a příjemce dotací z rozpočtu města. Těmi mohou být jak právnické tak fyzické osoby. Řídicí veřejnoprávní kontrola prováděná prostřednictvím vedoucích pracovníků příslušných odboru nebo oddělení městského úřadu je prováděna pouze na základě dodaných písemných dokladů. Nejedná se o bezprostřední kontrolu na místě. Výsledkem tohoto šetření je kontrolní zápis ve dvou vyhotoveních. Jedno je pro kontrolovaný subjekt druhý pro kontrolního pracovníka, který jej v případě zjištění pochybení postoupí příslušnému orgánu města k dalšímu šetření, jenž v případě shledání pochybení rozhodne o výši odvodu do rozpočtu města, k němuž lze vyměřit penále. (Vnitroorganizační směrnice – Kontrolní řád)

Veřejnoprávní kontrola prováděná oddělením kontroly představuje v podmínkách města Kopřivnice podstatnou část její kontrolní činnosti. Oddělení kontroly má organizačně pouze dva členy. Jejich činnost je prováděna zpravidla z vlastního podnětu kontrolního subjektu, ten se řídí pololetním plánem kontrolní činnosti předkládaným starostou města do rady, která ho schvaluje. Určení kontrolní pracovníci provádějí kontrolu na základě pověření vydaného

⁵¹ Mezi nejdůležitější oblasti odborného vedení a kontroly se strany útvarů města patří finanční a majetková oblast, kde se dohlíží na korektní evidenci a inventarizaci majetku nebo se stanoví výše škody za porušení při plnění pracovních úkolů. V oblasti investic a správy majetku jde především o zhodnocování majetku a jeho efektivní využívání. Do poslední významné oblasti odborného vedení patří otázky sociálního charakteru, jež má návaznost na komunitní plánování sociálních služeb ve městě. (Vnitroorganizační směrnice – Zásady vztahu zřizovatele a příspěvkových organizací)

⁵² Absence právní subjektivity u příspěvkových organizací včetně městské policie znamená také z jejich strany nemožnost vstupovat do právních vztahů. Peníze poskytované městem na fungování zařízení mají zpravidla podobu provozních záloh na úhradu rozpočtových výdajů. Organizační složka má povinnost kontrolovat čerpání podle schváleného rozpočtu a případný zůstatek provozní zálohy vrátit ze svého účtu zpět na účet zřizovatele. Peněžní prostředky se zřizovatelem poskytují v měsíčních intervalech. (Vnitroorganizační směrnice – Směrnice o oběhu účetních dokladů a způsobu účtování)

starostou. Kontrolovaný subjekt, poskytne součinnost a vytvoří podmínky vhodné pro realizaci kontroly, v případě podezření z podjatosti může požádat starostu o vyloučení pracovníka pověřeného kontrolou. Případné náklady vzniklé kontrolovanému subjektu hradí město jen tehdy, jedná-li se o škodu vzniklou v souvislosti s prováděnou kontrolou. O své vyloučení pro hrozící podjatost může starostu požádat i kontrolou zmocněný pracovník. Výsledný protokol se vyhotovuje ve dvou vydáních pro kontrolovaný subjekt a kontrolního pracovníka, který s ním seznámí kontrolovaného nebo jeho nadřízeného. Oba se mohou odmítnout seznámit s výsledkem kontrolního šetření, čímž ovšem ztrácí právo se proti výsledku šetření odvolat. Pokud se kontrolovaný subjekt s protokolem seznámí, má právo se obvolat. Námitky hodnotí kontrolní pracovník, jenž vyhotovil protokol o kontrole. Námitce musí být vyhověno zcela, pokud tomu tak není, předá kontrolní pracovník námitku starostovi města. Starosta námitku přezkoumá, případně přezkumem pověří jinou osobu. Na základě přezkumu pak rozhodne o tom, zda je námitka oprávněná. Jeho rozhodnutí je konečné a vyhotovuje se pro kontrolovaný subjekt, kontrolora a starostu. Na vědomí se poté dává tajemníkovi městského úřadu a příslušnému úvaru města. Pokud je zjištěno porušení rozpočtové kázně, postupuje se dvěma způsoby s ohledem na to, zda se jedná o pochybení příspěvkové organizace nebo jiných subjektů čerpajících dotaci města. Příspěvková organizace je potrestána odvodem finančních prostředků ve stejné výši, jaká byla neoprávněně použita do rozpočtu města. Vyčíslení objemu neoprávněně použitých prostředků na základě kontrolního protokolu vykonává útvar městského úřadu, pod který činnost dané příspěvkové organizace věcně spadá. Předloženou částku může rada města snížit nebo celý odvod prominout, a to na základě písemné žádosti sankciované příspěvkové organizace. Penále se v těchto případech neukládá. Pokud je uznána oprávněnost kontrolního pracovníka, v případě poskytování dotací rozhoduje o zpětném odvodu dotací a následném penále přímo pověřený útvar městského úřadu, odbor financí. Částečné nebo celkové prominutí zpětného odvodu dotace, případně penále může schválit na základě písemné žádosti dotčeného subjektu jen ten samosprávný orgán města, který příslušnou dotaci schválil, to znamená buď zastupitelstvo, nebo rada obce. (Vnitroorganizační směrnice – Kontrolní řád)

Oddělení kontroly provedlo v posledních pěti letech různé množství kontrol, jak ukazuje Tab. 4. 1., přičemž se v posledních pěti letech zabývalo především kontrolou hospodaření. Z hlediska četnosti je druhým nejčastějším okruhem prováděných kontrol zjišťování využívání dotací. Vnitřní kontroly jsou s výjimkou roku 2007 prováděny jen okrajově, stejně

jako jiné specifické typy kontrol. Oddělení kontroly provádělo většinu kontrol podle schváleného plánu. Mimořádné kontroly byly prováděny jen výjimečně, netvořily více než 10 % z celkového objemu vykonaných kontrol. Převážná část kontrol byla zaměřena na hospodaření příspěvkových organizací a jen v malé míře na čerpání přijatých dotací ze strany města. Z přehledu evidence prováděných kontrol pak vyplývá, že každoroční cyklickou kontrolou prochází všechna školská příspěvková zařízení zřizovaná městem Kopřivnice. (Vnitroorganizační směrnice – Kontrolní řád)

Tab. 4. 1.: Kontroly provedené oddělením kontroly v letech 2007 - 2011

Druhy kontrol	Rok 2007	Rok 2008	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011
Kontroly hospodaření	12	11	11	11	11
Kontroly užití dotace	4	5	7	6	7
Kontroly vnitřní	15	4	5	2	1
Ostatní kontroly	0	0	0	1	1
Počet kontrol celkem	31	20	23	20	20
Počet mimořádných kontrol z jejich celkového počtu	2	0	2	2	1

Zdroj: Informace poskytnuté oddělením kontroly, vlastní zpracování

Posledním významným profesionálním útvarem realizujícím na úrovni městského úřadu specifický druh kontroly je interní auditor. Interního auditora lze chápat jako součást vrcholového řízení, což dokládá přímá podřízenost⁵³ interního auditora starostovi města podle organizačního řádu. Starosta jako jediný provádí vyhodnocování jeho činnosti a může ho úkolovat. Základním úkolem interního auditu je ověřování adekvátnosti a funkční efektivnosti řídicích a kontrolních mechanismů. S tím je spojeno hodnocení fungování veřejné správy podle kritérií zákonnosti, hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Vzhledem k práci, kterou vykonává, je interní auditor vyloučen z účasti na činnostech, které by měly provozní nebo výkonnou povahu. Hlavním důvodem je, snaha o předejití střetu zájmů a vyhnutí se

⁵³ Podle organizačního řádu městského úřadu podléhá starostovi města přímo kromě interního auditora ještě manažer kvality, a tajemník městského úřadu. Místostarostové jsou ve výkonu svých pravomocí odpovědní radě města, která jim ukládá úkoly.

zaujatosti. Interní audit při své kontrole neobsahuje řídicí kontrolu a činnosti jiných útvarů města při tvorbě vlastních řídicích a kontrolních mechanismů. Proces výkonu auditu je odlišný od veřejnoprávní i řídicí kontroly. Částečně odlišné jsou také konkrétní cíle, jež chce interní audit naplnit. Především jde o zjištění naplňování strategických plánů města, na něž navazují další cíle⁵⁴. Podle vybraných cílů se také rozlišují tři základní typy auditu, jejich definice je uvedena v zákoně č. 320/2001 o finanční kontrole⁵⁵. Rozsah prováděných činností se stanovuje na základě tříletého strategického a ročního plánu výkonu auditorské činnosti. Je rozdělen na několik fází, které jsou popsány v manuálu pro poskytování interního auditu⁵⁶. Z vyhodnocení práce auditu na základě jeho činnosti, podle souhrnné tabulky počtu vykonaných auditů v souladu s přílohou číslo 3 k prováděcí vyhlášce č. 416/2004 Sb. vyplývá, že interní audit má jen městský úřad, zatímco jím zřizované příspěvkové organizace vlastní interní audit nemají. Další informace jsou uvedeny v Tab. 4. 2. Pozice interního auditora na městském úřadě byla vždy obsazena pouze jedním pracovníkem.

⁵⁴ Jedná se o tyto konkrétně definované cíle: efektivní řízení rizik, správně fungující vnitřní systém kontroly, objektivnost informací, které systém generuje pro potřeby řízení, hodnocení funkčnosti a dostatečnosti vnitřních kontrolních systémů, ověření vedení účetnictví a nakládání se zdroji města, dodržování zákonnosti ze strany jednotlivých útvarů města a hodnocení fungování systému shromažďování a výměny informací o podvodech. (Vnitroorganizační směrnice – Statut interního auditu)

⁵⁵ K internímu auditu, podle příslušného zákona č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole patří finanční audity. Jejich úkolem je ověřování finančních a účetních výkazů a zjišťování, zda tyto dokumenty evidují skutečný stav majetku. Audit systému hodnotí schopnost systému realizovat požadované operace a jsou o nich vedeny záznamy. Posledním druhem auditu je audit výkonu. Ten zkoumá hospodárnost, efektivnost, účelnost. Na základě plnění těchto kritérií pak hodnotí účinnost vnitřního kontrolního systému. (Zákon č. 320/2001 Sb. ze dne 9. srpna 2001 o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), 2012)

⁵⁶ Postup výkonu auditorské činnosti spočívá v několika za sebou jdoucích procesních fázích. Prvním krokem je přípravná fáze. V kroku dvě je proveden samotný audit, přičemž jsou na místě získané materiály vyhodnoceny. Interní auditor informuje dotčené pracovníky o průběhu auditu a předběžně zjištěných závěrech. Na jejich základě vypracuje interní auditor závěrečnou zprávu pro starostu města, jejíž kopii odevzdá tajemníkovi. Auditem kontrolovaný útvar má za povinnost ve stanovené lhůtě přijmout taková opatření, která budou respektovat doporučení interního auditu. Soubor přijatých opatření musí vedoucí dotčeného organizačního útvaru přeposlat internímu auditorovi, starostovi a tajemníkovi. Je pak na starostovi, aby posoudil objektivitu zjištěných nálezů a doporučení interního auditu přijal nebo odmítl. Interní auditor auditní spis archivuje. Po provedení auditního řízení dochází na základě zhodnocení situace interním auditorem k následnému auditu, jehož cílem je zhodnocení míry plnění přijatých opatření. (Vnitroorganizační směrnice – Manuál pro poskytování služby interního auditu)

Tab. 4. 2.: Přehled fungování interního auditu v letech 2007 - 2011

Druhy kontrol	Rok 2007	Rok 2008	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011
Počet pracovníků interního auditu	1	1	1	1	1
Počty vykonaných auditů	2	2	2	3	2

Zdroj: Informace poskytnuté oddělením kontrol, vlastní zpracování

Ve sledovaných letech byly na městském úřadě vykonány zpravidla dva audity ročně, jen v roce 2010 se jednalo o tři audity. Ve všech sledovaných letech vykonával interní auditor pouze audit systémů⁵⁷. (Vnitroorganizační směrnice – Statut interního auditu)

5. ZÁVĚR

Bakalářská práce se zabývala hodnocením fungování kontrolních mechanismů na úrovni obce, přičemž cílem autora bylo analyzovat jednotlivé zvolené ukazatele vztahující se ke kontrole realizované v rámci rozhodovacích procesů města.

V práci je brán ohled na diferenciaci státní správy a samosprávy. Není ovšem opomenuta souvislost mezi oběma typy správy, která spočívá v přenosu části státní správy na územní samosprávné jednotky zastoupené obcemi a kraji. Na funkční vymezení správy navazuje pojetí významu kontroly a její úkoly. Kontrola se jako systémový prvek nachází na všech stupních státní správy, základní dělení kontroly a její hlavní výstupy jsou uplatnitelné na všech stupních řízení. Kontrola v jejich rámci vystupuje jako hodnoticí prvek při dosahování konkrétních cílů stanovenými prostředky a postupy. Druhým univerzálním rozměrem je její role při řízení rozhodovacích procesů, kde se uplatňuje v podobě spolurozhodujících kritérií vzhledem k efektivnosti realizovaných procesů. Jednotlivá klasifikační hlediska kontrol, ať už jde o kontrolu objektovou, časovou nebo předmětnou, jsou ve vzájemných vztazích, což

⁵⁷ Audit systému spočívá v prověřování a hodnocení efektivnosti fungování orgánu veřejné správy v oblasti příjmů, vymáhání pohledávek, jejich následného financování a obecně zajištění správy veřejných prostředků. (Zákon č. 320/2001 Sb. ze dne 9. srpna 2001 o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), 2012)

umožňuje aplikovat kontrolu plastičtěji vzhledem k jejímu zadání. Důležitým kritériem je také určení orgánu, který kontrolu vykonává ve vztahu ke kontrolovanému, zda se tedy jedná o kontrolu interní nebo externí. Pro vyhodnocování prováděných kontrol jsou zákonodárcem stanoveny tři stěžejní kritéria, efektivnosti, hospodárnosti a účelnosti. Tyto klasifikační ukazatele se následně vyskytují jako určující kritéria hodnocení výkonu kontrolovaných subjektů ve směrodatných zákonných normách a na ně navazujících interních dokumentech obce, které mohou být rozšířeny o další hodnotící kritéria.

Práce v úvodní kapitole vymezuje z obecného hlediska kontrolní systém na úrovni obce, jehož legislativní oporou je zákon č. 128/2000 o obcích. Ten určuje kompetence volných orgánů obce, zastupitelstva a rady obce. Dále stanovuje povinně zřizované výbory disponující kontrolními pravomocemi. Jedná se o kontrolní a finanční výbor. Obec může ve své působnosti zřizovat ještě další výbory, případně zřizovat pro dílčí kontrolu komise rady, ty mají z hlediska své agendy užší záběr. Kromě kontroly realizované orgány volenými občany města, případně následně zřizované volenými orgány, může provádět v míře dané zákonem kontrolu procesu fungujících na úrovni města také jeho občan.

Ve třetí kapitole bylo účelné charakterizovat město Kopřivnice, jehož kontrolní systém byl následně popisován. Kromě geograficko-sociálního a správního vymezení, byl zmíněn také historický vývoj tohoto sídla, zejména vzhledem ke správnímu určení obce. V další části čtenář obdrží informace o fungování obecního úřadu z hlediska služeb, které zajišťuje svým občanům skrze své příspěvkové organizace. Nejdůležitějším úsekem pro následné zjišťování mechanismů kontroly pak je organizační členění úřadu. Jeho popis se týká jak konkrétního organizačního členění městského úřadu na příslušná oddělení a odbory, tak toho, jak jsou jednotlivé funkce rozděleny mezi uvolněné členy zastupitelstva. Práce se totiž zabývá i výsledkem voleb, který byl určující pro obsazení postu uvolněných radních, stanovení jejich počtu spolu s kompetencemi a zvolení nové rady města. Struktura městského úřadu je zajímavá z důvodu zhodnocení kontrolních pravomocí vybraných útvarů města. Ať už jde o starostu a jemu přímo podřízeného interního auditora nebo tajemníka městského úřadu spolu s pod něj spadajícími odděleními a odbory. Pro kontrolní činnost na úrovni města Kopřivnice má nejdůležitější roli oddělení kontroly, odbor financí, odbor správních činností a interní auditor. Na závěr třetí kapitoly je přiblížena finanční situace města v posledních letech, a to zejména z hlediska vývoje daňových příjmů a výdajů, s čímž souvisí průběžně se měnící stav

dluhové služby. Z hlediska kontroly hospodaření města je poté také zdůrazněna role externího auditora jako vnějšího kontrolního subjektu.

Ve čtvrté kapitole je uvedeno aplikování dosud zjištěných poznatků v oblasti kontroly na situaci v samotné Kopřivnici. V první části je kontrola na úrovni města rozebírána z pohledu laické kontroly, ta je zastoupena v prvé řadě samotnými občany. Občané mohou vznášet na úřad stížnosti a iniciovat petice, které mají iniciativní a kontrolní charakter, jelikož město je povinno, se jimi v případě, že jsou oprávněné, zabývat. Druhý rozměr laické kontroly spočívá v zapojení občanů obce spolu se zvolenými zastupiteli do fungování samosprávně zvolených orgánů obce. Kromě zastupitelstva a rady obce, jejichž členy jsou ve volbách zvolení zástupci občanů, sem patří výbory obce zřizované zastupitelstvem a komise, jejichž vznik je v kompetenci rady obce.

Druhou skupinu kontrolních mechanismů v rámci fungování města tvoří profesionální kontrola. Ta je v podmínkách Kopřivnice realizovaná především na úrovni městského úřadu. Dělí se na vnitřní kontrolu, do které patří řídicí kontrola realizovaná vedoucími pracovníky a vnitřní kontrola vykonávaná ze strany oddělení kontroly. Druhou větev kontrolního systému tvoří veřejnoprávní kontrola, která se dále dělí podle vykonavatele na kontrolu prováděnou prostřednictvím jednotlivých organizačních útvarů městského úřadu, nebo kontrolu zajišťovanou samotným oddělením kontroly. Samostatným typem kontrolního systému je interní audit podléhající v organizační struktuře přímo starostovi města.

Kontrola realizovaná na úrovni obce se odvíjí do jisté míry od specifík jednotlivých obcí. Ty vyplývají jednak z jejich velikosti, organizačního složení, tak v neposlední řadě z množství příspěvkových organizací, které jsou jimi zřizovány. Laická kontrola realizovaná pomocí výborů zastupitelstva, je závislá na vůli zastupitelstva, které v mantinelech daných zákonem č. 128/200 Sb., o obcích vydává jejich statuty a tím upravuje jejich působnost. Zároveň zastupitelstvo určuje jmenováním jednotlivých členů výborů jejich personální složení a počet. Kontrolní funkce výborů je limitována vůlí zastupitelstva, které jim svým usnesením dává mandát provádět kontroly. Činnost kontrolního výboru se ve sledovaném období zaměřovala zpravidla na kontrolu plnění usnesení zastupitelstva a rady města spolu s dodržováním právních předpisů na úseku samostatné působnosti městského úřadu. Zastupitelstvo města pověřilo ve sledovaných letech kontrolní výbor svým usnesením k provedení kontroly jen

dvakrát. Tři úkoly obdržel kontrolní výbor v rámci usnesení v roce 2009 a jede úkol poté usnesením z roku 2011.

Kopřivnice má propracovaný systém kontroly, který pokrývá všechny zákonem vymezené okruhy působnosti kontroly v rámci fungování obce. Procesní pravidla fungování kontroly se odvíjejí v podstatě s menšími odchylkami od zákonných norem určujících průběh kontroly. Na kontrolu z hlediska fungování obce je ovšem potřeba podívat se komplexněji v rámci různých dalších rozhodovacích procesů, které obsahují kontrolní mechanismy. Příkladem je třeba zajišťování přezkumu zákonnosti. Oddělení kontroly vykonávalo v průběhu sledovaných let kontroly zaměřené převážně na hospodaření, což vyplývá také z množství příspěvkových organizací fungujících v katastru města, u nichž je tato kontrola prováděna každoročně, např. základní školy. Významné jsou ale i další kontroly v čele s kontrolami nakládání s dotačními prostředky a vnitřními kontrolami fungování útvarů města. Průměrné množství kontrol dosáhlo ve sledovaných letech 2007 – 2011 počtu 23 kontrol ročně. Největší množství z těchto kontrol představovaly kontroly hospodaření, kterých bylo ročně v průměru 11. Druhým nejčastějším předmětem kontroly bylo využívání dotací, kde se ročně jednalo o 6 kontrol. Zbytek činnosti tvořily především vnitřní kontroly.

Specifika Kopřivnice lze spatřit v oblasti zakomponování interního auditu do kontrolního mechanismu řízení města. Funkce kontrolního auditora je obsazena jedním pracovníkem, který se pravidelnými audity systému podílí na kontrole a efektivním fungování úřadu. Z hlediska fungování procesních mechanismů v rámci města spolu s jejich kontrolou je nutné pozitivně hodnotit zavádění systému řízení rizik na fungování úřadu a eliminaci možných selhání. Přesto zde vyvstávají pochybnosti nad účelností aplikace takového systému v rámci fungování města, zejména z hlediska kapacity řídicích pracovníků ji efektivně administrovat. Poslední aspekt hodnocení kontroly na úrovni města lze spatřovat v roli jednotlivých vedoucích pracovníků při určování kontroly. Klíčovou roli má v oblasti zadávání a iniciace kontrolních mechanismů starosta společně s radou města a následně tajemník městského úřadu. Zajišťují personální podmínky pro výkon kontroly, a to zejména tvorbou organizační struktury úřadu, schvalováním kontrolních plánů a zaváděním nových metod zefektivňování kontrolních mechanismů. Úroveň fungování laické kontroly na úrovni města je přes možnosti jejího vykonávání podpořeného i příslušnou legislativou oproti profesionální kontrole nízká. Důvodem může být zejména malá angažovanost většiny občanů do veřejného života obce.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

A. Odborné knihy

1. BARTOŇ, Michal, Filip DIENSTBIER, Monika HORÁKOVÁ, Magdaléna PETERKOVÁ, Olga POUPEROVÁ, Vladimír SLÁDEČEK, Robert ZBÍRAL. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009. 383 s. ISBN 978-80-86624-50-1.
2. HENDRYCH, Dušan. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009. 232 s. ISBN 978-80-7357-458-1.
3. HROZINKOVÁ, Eva, Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. 233 s. ISBN 978-80-7350-263-9.
4. JUROK, Jiří, Jaroslava BRICHOTÁ, Pavel DORČÁK, Karel MÜLLER, Karel CHOBOT. *Okres Nový Jičín – místopis obcí*, 2. svazek. Nový Jičín: Státní okresní archiv Nový Jičín, 1998. 186 s.
5. NEMEC, Juraj, František OCHRANA, Jan PAVEL a Vladimír Šagát. *Kontrola ve veřejné správě*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 160 s. ISBN 978-80-7357-558-8.
6. NOVÁKOVÁ, Ivana, Anna VELÍŠKOVÁ. *Finanční kontrola ve veřejné správě v dotazech a odpovědích*. Praha: Polyglot, 2005. 184 s. ISBN 80-7273-124-6.
7. REKTOŘÍK, Jaroslav, Jan ŠELEŠOVSKÝ, Josef BENČO, Helena ŠEBKOVÁ a František OCHRANA. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: EKOPRESS, s. r. o. 2003. 212 s. ISBN 80-86119-72-6.

B. Elektronické dokumenty

8. Oficiální web města Kopřivnice. Orgány města Kopřivnice [online] Kopřivnice [14. 4. 2012] Dostupné z: <http://www.koprivnice.cz/index.php?id=organy-mesta-koprivnice>
9. Oficiální web města Kopřivnice. Finance [online] Kopřivnice [14. 4. 2012] Dostupné z: <http://www.koprivnice.cz/index.php?id=finance-koprivnice>
10. Oficiální web města Kopřivnice. Organizační struktura Městského úřadu Kopřivnice [online] Kopřivnice [14. 4. 2012] Dostupné z: <http://www.koprivnice.cz/index.php?id=organizacni-struktura-mestskeho-uradu-koprivnice>

11. Oficiální web města Kopřivnice. Ročenka města Kopřivnice [online] Kopřivnice [14. 4. 2012] Dostupné z: <http://www.koprivnice.cz/index.php?id=rocenka-mesta-koprivnice>
12. Oficiální web města Kopřivnice. Jednací řád Zastupitelstva města Kopřivnice [online] Kopřivnice [14. 4. 2012] Dostupné z: http://www.koprivnice.cz/urad/organy_mesta/uz_jr_ZM.pdf
13. Oficiální web města Kopřivnice. Jednací řád Rady města Kopřivnice [online] Kopřivnice [14. 4. 2012] Dostupné z: http://www.koprivnice.cz/urad/organy_mesta/uz_jr_RM.pdf

C. Zákony a jiné předpisy

14. Zákon č. 128 ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecním zřízení). In: Sbírka zákonů České republiky. 2000, částka 38, s. 1137 – 1765. Dostupná také z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=128/2000&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy
15. Zákon č. 250 ze dne 7. července 2000 o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. In: Sbírka zákonů České republiky. 2000, částka 73, s. 3557 – 3567. Dostupná také z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=250/2000&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy
16. Zákon č. 320 ze dne 9. srpna 2001 o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů. In: Sbírka zákonů České republiky. 2001, částka 122, s. 7264 – 7276. Dostupná také z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=320/2001&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy
17. Zákon č. 420 ze dne 10. června 2004 o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. In: Sbírka zákonů České republiky. 2004, částka 138, s. 8078 – 8086. Dostupná také z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=420/2004&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy
18. Zákon č. 552 ze dne 6. prosince 1991 o státní kontrole. In: Sbírka zákonů České republiky. 1991, částka 104, s. 2732 – 2735. Dostupná také z:

http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=552/1991&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy

19. Vyhláška č. 416 ze dne 28. června 2004, kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb. In: Sbírka zákonů České republiky. 2004, částka 136, s. 8022 – 8052. Dostupná také z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=416/2004&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy

D. Interní dokumenty

20. *Kontrolní řád*, Vnitroorganizační směrnice. Kopřivnice: Město Kopřivnice, 2009. 14 s.
21. *Manuál pro poskytování služby interního auditu v Městském úřadě Kopřivnice*, Pokyn garanta. Kopřivnice: Město Kopřivnice, 2006. 40. s.
22. *Organizační řád Městského úřadu Kopřivnice*, Vnitroorganizační směrnice. Kopřivnice: Město Kopřivnice, 2012. 57. s.
23. *Pravidla pro přijímání, projednávání a vyřizování peticí a stížností*. Vnitroorganizační směrnice. Kopřivnice: Město Kopřivnice, 2010. 10 s.
24. *Směrnice o oběhu účetních dokladů a způsobu účtování*, Vnitroorganizační směrnice. Kopřivnice: Město Kopřivnice, 2011. 21 s.
25. *Systém řízení rizik*, Vnitroorganizační směrnice. Kopřivnice: Město Kopřivnice 2009. 16 s.
26. *Statut interního auditu*, Vnitroorganizační směrnice. Kopřivnice: Město Kopřivnice, 2006. 13 s.
27. *Zásady přezkumu zákonnosti*, Vnitroorganizační směrnice. Kopřivnice: Město Kopřivnice, 2010. 6 s.
28. *Zásady vztahů zřizovatele a příspěvkových organizací*, Příkaz tajemníka. Kopřivnice: Město Kopřivnice, 2010. 39 s.

SEZNAM ZKRATEK

Prohlášení o využití výsledků bakalářské práce

Prohlašuji, že

- jsem byl seznámen s tím, že na mou bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo;
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečné, ke své vnitřní potřebě, bakalářskou práci užít (§ 35 odst. 3);
- souhlasím s tím, že bakalářská práce bude v elektronické podobě archivovaná v Ústřední knihovně VŠB-TUO, a jeden výtisk bude uložen u vedoucího bakalářské práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o bakalářské práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- bylo sjednáno, že užít své dílo, bakalářskou práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne

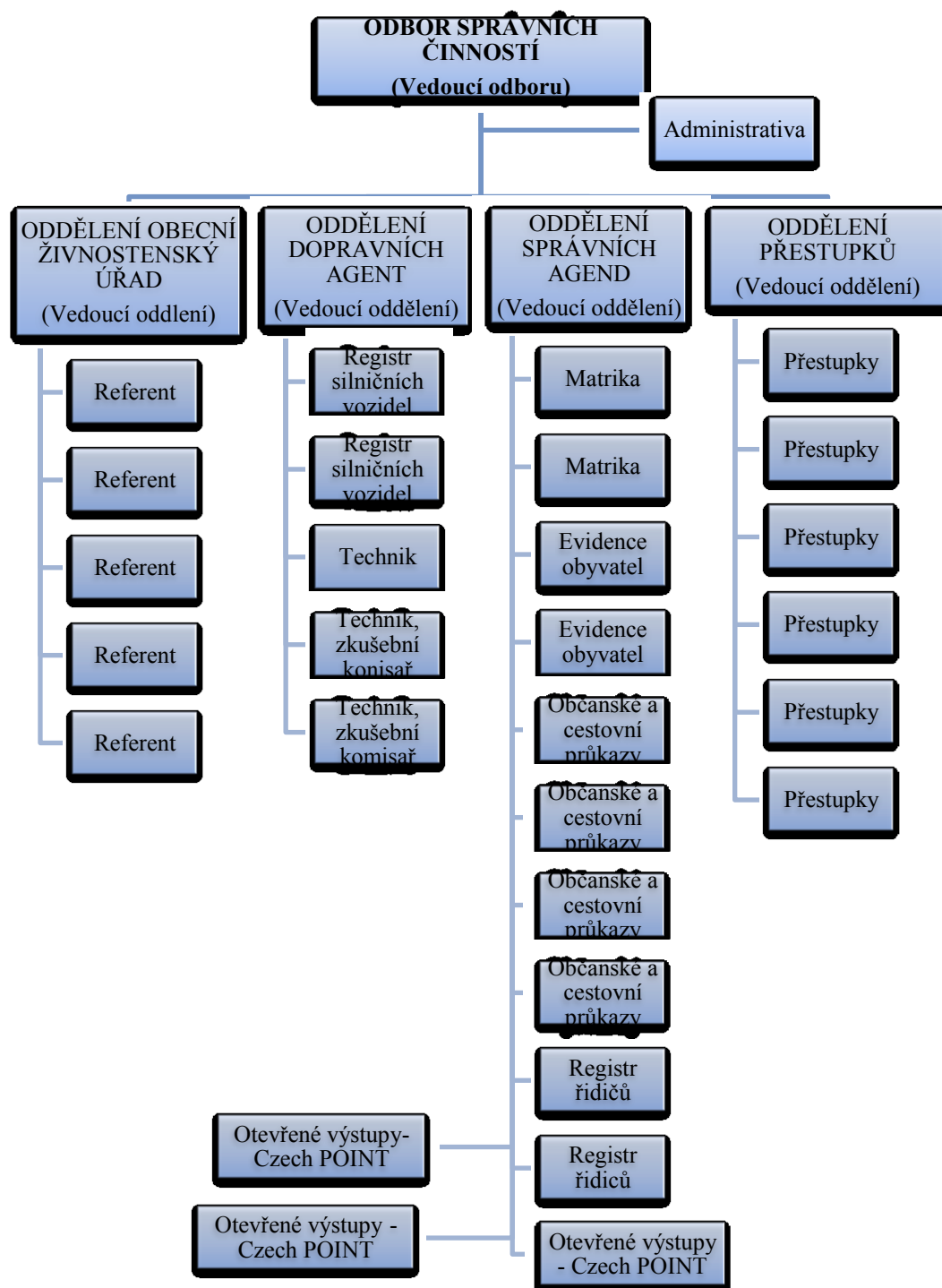
.....

Jméno a příjmení studenta

SEZNAM PŘÍLOH

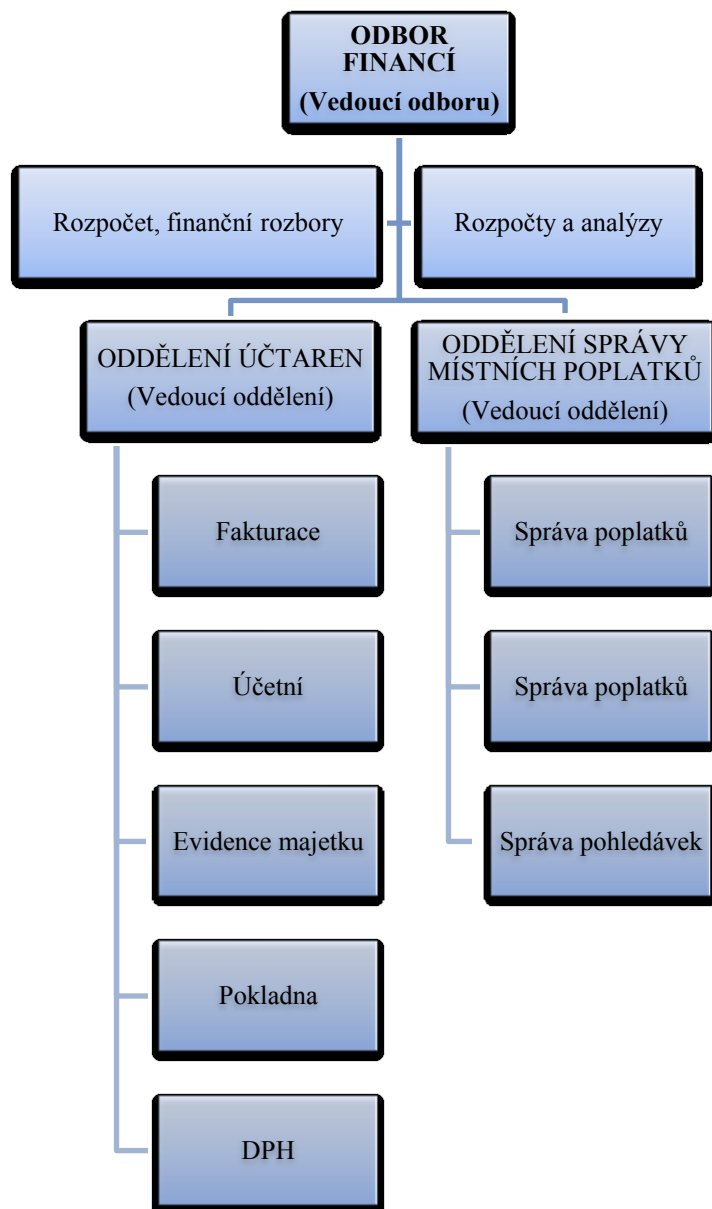
- I. Administrativní členění odboru správních činností**
- II. Administrativní členění odboru financí**
- III. Administrativní členění oddělení kontroly**

I. Administrativní členění odboru správních činností



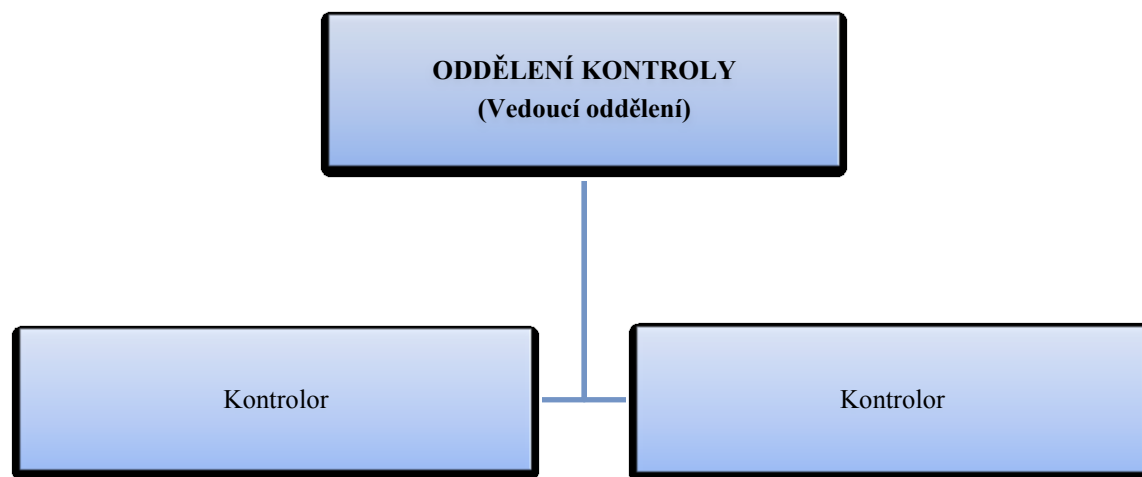
Zdroj: Oficiální stránky města, vlastní zpracování.

II. Administrativní členění odboru financí



Zdroj: Oficiální stránky města, vlastní zpracování.

III. Administrativní členění oddělení kontroly



Zdroj: Organizační řád Městského úřadu Kopřivnice, vlastní zpracování